
SOCIALA INVESTERINGSFONDER I SVERIGE
– FAKTA OCH LÄRDOMAR

Lars Hultkrantz

Sociala investeringsfonder i Sverige

FAKTA OCH LÄRDOMAR



SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

250 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS. Föreningen har verksamhet i Stockholm och på ett tiotal orter i Sverige och internationellt.

Sociala investeringsfonder i Sverige – fakta och lärdomar
Lars Hultkrantz

© 2015 Författaren och SNS Förlag
Omslag och grafisk form: Allan Seppä
Tryck: Allduplo Offsettryck AB, Stockholm 2015

ISBN 978-91-86949-67-9

Innehåll

Förord 7

Sammanfattning 9

1. Inledning 17

2. Vad är sociala investeringar? 22

3. Den första kommunala sociala
investeringsfonden 27

4. Sociala investeringsfonder i landets
kommuner: en överblick 44

5. Kommunekonomiska kontra
samhällsekonomiska effekter 49

6. Slutsatser: några förslag 56

Referenser 67

Förord

»Investeringar i likvärdiga livschanser« är ett treårigt forskningsprogram på SNS vars övergripande syfte är att bidra med forskningsbaserade underlag om hur investeringar i tidiga insatser för barn och unga kan bidra till bättre hälsa och större möjligheter på arbetsmarknaden längre fram i livet. Lyckade investeringar i tidiga insatser medför samhällsekonomiska vinster i form av ökade skatteintäkter och lägre kostnader för sjukvård, socialförsäkringar, vuxenutbildningar, rehabilitering med mera.

Denna rapport är den andra inom forskningsprogrammet och handlar om de sociala investeringsfonder som de senaste åren blivit vanliga i svenska kommuner. Rapporten beskriver hur dessa fungerar i dag och ger också rekommendationer om hur de kan utvecklas. Författare är Lars Hultkrantz, professor i nationalekonomi vid Örebro universitet.

Rapporten har kunnat skrivas tack vare bidrag från den referensgrupp som följer forskningsprogrammet. I denna grupp ingår Ale kommun, Ersta Sköndal högskola, Famna, Folksam, Försäkringskassan, Magelungen Utveckling AB, Norrköpings kommun, Nynäshamns kommun, Rädda Barnen, Skandia, Socialdepartementet, Stadsmissionens skolstiftelse, Stockholms läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Tomelilla kommun, UNICEF Sverige och Örebro kommun. Robert Erikson, professor i sociologi, SOFI, Stockholms universitet har representerat

SNS Vetenskapliga råd i referensgruppen. Ordförande i referensgruppen är Per Nilsson, rektor för Ersta Sköndal högskola. SNS tackar för det engagemang som referensgruppens ledamöter visat under arbetets gång och för de synpunkter som de lämnat. SNS vill även tacka Helena Svaleryd, docent i nationalekonomi, Uppsala, som granskat rapporten och vid ett akademiskt seminarium på SNS framfört sina synpunkter på en tidigare version.

För analys, slutsatser och rekommendationer svarar helt och hållet rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. Inte heller referensgruppen, granskaren eller övriga personer som lämnat synpunkter ansvarar för innehållet i rapporten. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade och policyrelevanta analyser av viktiga samhällsfrågor. Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till en fördjupad diskussion om utformning och effekter av sociala investeringsfonder i Sverige.

Stockholm i mars 2015
Mia Horn af Rantzien
vd SNS

Sammanfattning

Tidiga insatser ger samhällsekonomiska vinster

I denna rapport ger jag en översikt över dagssituation, erfarenheter och utvecklingsbehov för ett initiativ som tagits i ett antal kommuner att själva driva på ett förändringsarbete genom det som kommit att kallas sociala investeringsfonder.

Forskning visar starka samband mellan hur det går för individer både i skolan och senare i livet, exempelvis när det gäller arbete och inkomst, hälsa, missbruk och kriminalitet. Från olika håll argumenteras det därför för att kommunerna bör göra ökade preventiva insatser inom individ- och familjeomsorg samt i förskola och skola och att detta kan ge både samhällsekonomiska och kommunekonomiska vinster. Det kan även gälla insatser för vuxna – i form av arbetsmarknadsprojekt – och äldre – exempelvis åtgärder för att förebygga fallolyckor.

Kommunerna är väl medvetna om behoven av ökade tidiga insatser. Men kommunernas förmåga till detta begränsas av budgetstyrningens villkor som närmast oundvikligen leder till ett kortsiktigt tänkande, suboptimering, »stuprörstänkande« och en obenägenhet hos underordnade förvaltningsenheter att ta risker – även när dessa ur hela organisationens perspektiv är värda att ta.

Frågan är därför om och hur den vanliga ekonomiska styrningen av en kommun kan kompletteras för att stimulera till innovationsverksamhet inriktad på sociala investeringar som ger effekter på längre sikt och utanför den enskilda förvaltningsenheten. För att vara framgångsrik behövs ett kompletterande system som uppmuntrar medarbetare att

komma med åtgärdsförslag. Ett sådant system bör även göra det möjligt att välja ut de förslag som verkar mest lovande, se till att de finansieras och genomförs och därefter utvärdera på ett så skarpt sätt att det ger underlag för beslut om huruvida insatsen bör permanentas, skalas upp eller kanske inte upprepas.

Norrköpingsfonden

År 2010 tog Norrköpings kommun ett uppmärksammat initiativ genom ett beslut om att avsätta 40 miljoner kronor för en social investeringsfond. Syftet med fonden var att »genom ett förebyggande arbete för grupper av kommuninvånare bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede« och därmed undvika senare kostnader för insatser i skolan, placering av barn och ungdomar, stöd till arbetslösa och så vidare. Genom fonderingen avsattes medel för att finansiera sådana projekt. Tanken med ett återföringssystem, som innebär att de förvaltningar som fått medel ska återbetala dessa om projekten når framgång och därför minskar förvaltningens utgiftsbehov, är att nya projekt ska kunna finansieras allt eftersom investeringarna ger avkastning.

I rapporten diskuteras särskilt denna fonds uppläggning och genomförande eftersom den har varit en förebild för andra kommuner. Norrköping var först med detta speciella koncept för finansiering och organisation av utvecklingsarbete, men det innebär inte att man var först med vare sig utvecklingsarbete eller »sociala investeringar«. Det speciella är i stället arbetssättet: en metod för att formulera, välja och lära från projekt. Viktiga inslag är att

1. det finns en särskild beredningsprocess som är öppen för förslag från hela organisationen
2. det finns ett fokus redan i projektplaneringen på effektutvärdering
3. återföringskravet gör det intressant för utförarna att komma med förslag som har realistiska förutsättningar att lyckas och att göra tillförlitliga effektutvärderingar.

Samtidigt finns det oklarheter i flera delar av fondens riktlinjer. Mycket energi har lagts ned på frågor kring hur och under vilka förutsättningar en fond kan integreras i kommunens ekonomiska redovisning, och det är inte solklart vad svaret är. Men frågan är varför det alls skulle vara behövligt att göra det.

Nationell överblick

För att få en överblick över den aktuella situationen i landets kommuner genomförde SKL:s Psynkprojekt i maj 2014 en enkätundersökning bland landets alla kommuner och landsting/regioner. Totalt fick man enkätsvar från 250 av landets kommuner, eller 86 procent. Jag har kompletterat denna enkät med egna sökningar via nätet.

Resultatet av denna kartläggning visar att åtminstone var femte kommun, två landsting och två regioner hittills har infört sociala investeringsfonder. Betydligt fler kommuner än de som redan har beslutat införa sociala investeringsfonder planerar, utreder eller »diskuterar« sådana fonder. Dessa är främst avsedda för projekt inom skola, socialtjänst och arbetsmarknad, men några kommuner nämner även folkhälsa och kultur/fritid. Flertalet fonder är främst öppna för ansökningar från de egna förvaltningarna/nämnderna. I några fall vänder man sig även till privata utförare, ideella organisationer och/eller sociala företag.

De flesta kommuner har varit försiktiga när det gäller hur stora medel som avsatts för ändamålet. Två av tre kommuner har satsat högst 10 miljoner kronor. Totalt uppgår kommunernas avsättningar till 1 312 miljoner kronor medan de fyra landstingen och regionerna skjutit in totalt 85 miljoner kronor. Av kommunfonderna utgörs 400 miljoner kronor av de »utvecklingsfonder för sociala investeringar« som Göteborgs kommun beslutade om i november 2012. Det finns inte någon klar höger-vänstertendens bland de kommuner som har infört sådana fonder.

Förslag till utformning av sociala investeringsfonder

Det är alltså uppenbart att de sociala investeringsfonderna uppfattas fylla ett behov i många kommuner. Men det finns stor variation mellan kommunerna i utformningen av dem, särskilt när det gäller synen på återföringar och (förmodligen) kopplingen till effektutvärderingar. Vi är alltså i ett skede där många frågor fortfarande behöver diskuteras om hur sociala investeringsfonder bäst bör utformas. Den analys jag gör i rapporten leder fram till sex förslag.

1. *Hur blir återföringskravet trovärdigt?* Krav på återföring innebär att en social investeringsfond fördelar medel på andra villkor än vad som görs i en normal budgetprocess. Med ett återföringskrav kan det finnas starkare skäl att noga överväga om ett utvecklingsprojekt är angeläget och har utsikter att lyckas. Återföringskravet innebär

också att det blir särskilt viktigt med en tillförlitlig effektutvärdering för dem som utför verksamheten eller är tänkta att gynnas av den.

Återföringen ska göras flera år fram i tiden. Mandatperioderna är däremot begränsade till fyra år och även under en mandatperiod byts ledamöter och förvaltningschefer ut. Återföringskravets incitamentseffekter hänger på att kravet uppfattas som trovärdigt. För att få trovärdighet i ett återföringskrav är det därför viktigt att det finns rutiner och dokumentation som gör att kravet inte utan vidare kan ignoreras. Ett sätt att bidra till detta är att ha en fond, och att det finns en explicit årlig redovisning av hur dess saldo utvecklas samt vilka överföringar och återföringar som görs från och till den. Men det kan på flera sätt vara svårt att inrätta en regelrätt fond som ska särredovisas i kommunens balansräkning. Jag föreslår därför att fonden hanteras i en fristående redovisning.

2. *Riskdelning.* Utvecklingsåtgärder som syftar till innovation och förväntas ge avkastning i framtiden innebär risk. Risk – och därmed riskstrategier – är en central aspekt på alla investeringar. Ändå saknas riskaspekter i diskussioner och riktlinjer för sociala investeringsfonder.

De relativt få kommuner som valt en återföringsmodell har baserat denna på återföring av uppnådda kommunala utgiftsminskningar. Detta kan på flera sätt vara problematiskt. Ett krav på hundra procentig återföring riskerar att leda till prioritering av projekt som snabbt ger effekter just för kommunens ekonomi. Jag föreslår därför att återföringskraven varieras mellan olika projekt och begränsas till de minskade utgifter för kommunen som uppstår för kommunen inom en överblickbar period (förslagsvis fem år). Det innebär att återföringskravet får en liknande funktion som en självrisk i en försäkring. Å ena sidan ställs ett reellt återföringskrav med de incitamentseffekter som detta kan förväntas föra med sig. Å andra sidan är utförarnas risktagande begränsat. I samband med val och utvärdering av projekt kan därför större vikt läggas vid andra avkastningsmått än de egna utgiftsminskningarna. Man bör alltså kunna ge anslag till projekt som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma men som medför en nettokostnad för kommunen (återföring mindre än bruttokostnad) – dock utan att släppa kravet på återföring av projektets »interna« avkastning.

3. *Rimliga utvärderingskrav.* Det saknas en effektutvärderingskultur i kommunal verksamhet som motsvarar den vana vid klinisk forskning som finns inom sjukvården. Att bygga en sådan kultur kräver insatser från kommunerna själva, forskarsamhället, konsultföretag och statliga sektorsmyndigheter. Det är en process som tar tid.

De kommuner som infört sociala investeringsfonder verkar ha gjort olika bedömningar av förutsättningarna för att göra effektutvärderingar. De flesta verkar ha bedömt sådana utvärderingar som alltför svåra och betungande.

Mot denna bakgrund finns det skäl att framhålla att man inte bör ställa det goda mot det bästa. Krav på utvärdering bör vara realistiska och rimliga i förhållande till förutsättningarna för de enskilda projekten. I vissa fall kan det vara ett nog så stort framsteg att man på förhand definierar vilka som är de viktigaste utfallsvariablerna och ser till att under projektets gång samla in sådana data, även om man inte kommer att kunna utvärdera insatsen mot någon riktigt bra kontrollgrupp. Det är naturligtvis också önskvärt att effekter följs över lång tid, men många gånger är resultat som kan avläsas i närtid mycket användbara. Mitt förslag är därför att krav på utvärdering anpassas till de enskilda projektens förutsättningar.

4. *Samhällsekonomiska effekter.* Det är rimligt att åtgärdsförslag utvärderas mot sina förväntade samhällsekonomiska effekter och inte bara mot effekterna för den egna kommunens ekonomi. Ytterst är kommunerna ett instrument för medborgarnas välfärd. Behoven av helhetssyn och långtidsperspektiv är stora, inte minst när det gäller insatser för barn och unga.

Även om man inte ska ha för stora förhoppningar om att kunna göra fullständiga och tillförlitliga samhällsekonomiska utvärderingar av kommunala sociala investeringar är det i de flesta fall inte särskilt svårt att avgöra vilka intermediära effektvariabler som långsiktiga samhällsekonomiska effekter kan kopplas till. Det gäller exempelvis effekter på skolresultat. Jag föreslår därför att effektutvärderingar av sociala investeringar i hög grad inriktas mot sådana variabler som kan länkas till långsiktiga samhällsekonomiska effekter.

5. *Öppen process.* Om syftet med en fond är att bidra till att utveckla kunskap om vilka metoder som fungerar framgångsrikt är det viktigt att det finns en öppen beslutsprocess, det vill säga stor frihet för alla

i den kommunala verksamheten att lämna förslag utan att hindras av »grindvakter« som kan ha intresse av att inget förändras. Det är också viktigt att beredningen uppfattas som seriös för att förslagsställare ska finna det mödan värt att ta fram ett projektförslag, för att medel ska allokeras till projekt som har förutsättningar att bli framgångsrika och för att planering, genomförande och utvärdering ska utföras på ett skickligt sätt. Jag föreslår därför en tydlig och öppen process för lämnande och urval av projektförslag. Det bör finnas en särskild beredningsgrupp.

6. *Nationellt och regionalt metodstöd.* De flesta av landets kommuner är små. Många är därför för sin kunskapsförsörjning och verksamhetsutveckling i hög grad beroende av stöd från myndigheter på nationell och regional nivå och/eller samverkan med andra kommuner. I SKL:s enkät svarade många kommuner att man efterlyste nationellt stöd. Man efterfrågade utvecklingsarbete kring metodik för uppföljning och utvärdering, metodik för *cost-benefit*-analys och sammanställningar av evidensbaserade program.

Det kan naturligtvis vara mycket svårare att på ett ambitiöst sätt utveckla och utvärdera sociala investeringsprojekt i en liten kommun. Men det är heller knappast vare sig önskvärt eller nödvändigt att alla kommuner gör allt. Jag föreslår därför att nationella och regionala myndigheter engagerar sig. Det borde finnas stor anledning att ta regionala initiativ, vilket redan skett i åtminstone fyra landsting/regioner. Detta kan både ske genom fonder som finansieras med regionala medel och genom samordning och metodstöd till kommunala fonder på regional nivå.

Vad händer nu?

Det pågår ett brett arbete i svenska kommuner med att utveckla nya sätt att finansiera och organisera innovationsverksamhet kring sociala investeringar. Särskilt det initiativ som togs i Norrköping 2010 till att inrätta en social investeringsfond har fått många efterföljare runt om i landet och ytterligare kommuner överväger att göra detsamma. Verksamheten har stor bredd, inte bara inom socialtjänsten. I denna rapport har jag föreslagit några modifieringar av Norrköpingsmodellen som jag tror kan göra det möjligt att ta vara på de fördelar som finns i detta arbetssätt och som samtidigt ger mer realistiska förutsättningar och undviker en

överbetoning på åtgärder som främst ger kortsiktiga kommunfinansiella vinster.

Min sammanfattande bedömning är att detta arbetssätt har stor potential men också tydligt visar på grundläggande kunskaps- och kompetensbrister. I svenska kommuner finns mycket liten erfarenhet av effektutvärderingar. Nationella myndigheter har varit ointresserade av att kunna belysa långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenser av åtgärdsprogram inom välfärdssektorerna och har heller inte arbetat med systematiska sammansättningar av erfarenheter från kommunala projekt. Det är därför hög tid för regering och sektorsmyndigheter som Socialstyrelsen och Skolverket att mer aktivt engagera sig i att stödja, och inte bara försöka styra, kommunernas innovationsverksamhet.

1

Inledning¹

Trots de svenska kommunernas formella självstyre är det ofta staten som driver på arbetet med att förbättra kvalitet och produktivitet inom de centrala delar av välfärdssektorn som kommunerna har ansvar för (främst skola, vård och omsorg). I synnerhet för skolan och socialtjänsten har statliga tillsynsmyndigheter skapats under senare år med starka befogenheter. En rad öronmärkta bidrag ges med syfte att höja kvaliteten, minska kvalitetsskillnader och åstadkomma ökad samordning mellan olika förvaltningsområden (kommun–landsting, skola–socialtjänst och så vidare).² På nationell nivå baseras detta i hög grad på överenskom-

¹ Jag tackar för synpunkter på utkast till denna rapport från Helena Svaleryd, IFAU, samt referensgruppen för SNS projekt »Sociala investeringar för lika livschanser«. Jag vill också särskilt tacka för hjälp med underlag från Tomas Bokström, SKL, samt Louise Källbom och Malin Bengtsson, Norrköpings kommun.

² I början på 1990-talet tog staten fram nationella handlingsplaner för olika områden, till exempel äldrepolitiken, och överenskommelser gjordes med SKL om vårdgarantier. Detta utvecklades senare genom överenskommelser om särskilda satsningsområden och genom att staten utsåg nationella eller särskilda samordnare. Olika verksamhetsanknutna bidrag kopplades till detta. En inventering som Statskontoret (2007) genomförde visade att det 2006 fanns 38 sådana bidrag med ett anslag på minst 50 miljoner kronor, med en anslagssumma på totalt 42 miljarder kronor. De senaste åren har i ökad utsträckning sådana anslag blivit prestationsbaserade. År 2013 betalades drygt 5 miljarder kronor ut i denna form, grundat på överenskommelser med SKL på sex områden (Myndigheten för vårdanalys 2013).

melser med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Men inte desto mindre måste detta beskrivas som ett huvudsakligen centralstyrt förändringsarbete. I denna rapport ger jag en översikt över nuläge, erfarenheter och utvecklingsbehov för ett initiativ som tagits i ett antal kommuner att själva driva på sitt förändringsarbete genom det som kommit att kallas sociala investeringsfonder.

Centralstyrning har sina givna och väl kända begränsningar. Den mesta och bästa kunskapen brukar finnas där verksamheten bedrivs. En central insikt i modern (det vill säga japansk) kvalitetsfilosofi³ är därför att förändringsarbete i komplexa system måste bygga på verksamhetsutövarnas egen medverkan. Goda idéer kan komma utifrån, men många tankar om förbättringsmöjligheter väcks i och kring själva utförandet, och i slutändan måste idéerna prövas i verkligheten och även det kräver engagemang från de medarbetare som utför arbetet. Att centralstyra förändringsarbete kan därför fungera om det finns nya metoder som redan har prövats med goda resultat och som inte är beroende av de lokala förhållandena eller av hur insatsen kombineras med andra åtgärder. Men till skillnad från vad som kanske gäller för en del nya farmakologiska produkter eller kirurgiska metoder så är det i skola, socialtjänst och andra områden under kommunernas ansvar ofta oklart vad som exakt behöver göras både i allmänhet och i den enskilda kommunen. Det krävs vanligtvis kombinationer av olika typer av insatser, till exempel både från skola och socialtjänst, och förutsättningarna varierar mellan olika kommuner, exempelvis mellan storstads- och landsortskommuner.

En aspekt på dessa verksamheter som fått uppmärksamhet från många olika infallsvinklar är kommunernas arbete med preventiva eller tidiga insatser. Här har många tyckt sig se stora möjligheter att förbättra resultaten och på sikt minska kommunernas kostnader genom att utgiftsbehov faller bort. Även denna diskussion kan kopplas till gängse tänkande kring kvalitetsarbete, där en central insikt är att kostnader för kvalitetsbrister tenderar att öka över tiden. I skolan är utbildningen ofta kumulativ så det kan vara klokt att sätta in särskilda insatser för att upptäcka och rätta till inlärningsbrister tidigt, framför allt när det gäller generiska färdigheter som förmåga att läsa och räkna. En

³ Denna kodifieras i olika former, till exempel ISO 9000, och presenteras i en flora av läroböcker och manualer i kvalitetsstyrning.

stor del av kostnaderna för socialtjänst är resultatet av individuella och samhälleliga problem som byggts upp under lång tid. Forskning kring exempelvis missbruk, kriminalitet, fysiska och psykiska funktionshinder har uppmärksammat sådana långa tidsberoenden (som ibland går över generationer), men också att viktiga riskfaktorer ibland kan upptäckas tidigt och på olika sätt åtgärdas, exempelvis genom särskild träning. Detta gäller inte bara barn och unga. Även kommunernas kostnader för äldreomsorg, särskilt gruppboenden och sjukvård, kan påverkas genom olika förebyggande insatser, till exempel när det gäller fallolyckor. Så i analogi med vad bilindustrin upptäckte för femtio år sedan argumenteras från skilda håll att en stor potential för kommunernas förbättringsarbete ligger i utökad prevention och fokus på tidiga stödinsatser.

Med det som framstår som ett starkt samhällsintresse är inte alltid individuellt rationellt för enskilda aktörer utan kan bero på hur verksamheten är organiserad och styrd. Här är det lätt att se det problematiska i att få enskilda förvaltningsenheter att prioritera utgifter för insatser vars nytta kommer först på lång sikt (till exempel insatser för förskolebarn) och fördelas mellan många (stat, landsting, andra kommuner, andra förvaltningsenheter inom kommunen, enskilda medborgare), allrahelst om det dessutom finns osäkerhet om hur stora nyttoeffekterna verkligen är, som det ju brukar vara när man prövar nya arbetsätt.

Kommunerna styrs med ettåriga, i vissa fall även treåriga, budgetar som bryts ned på enskilda förvaltningsenheter. Det innebär i sig en kortsiktighet, som kan förstärkas av den statliga tillsynen om den är mer inriktad på att säkra att verksamheten tillgodoser faktiska aktuella behov än att den är väl avvägd med hänsyn till framtida eventuella behov. En annan vanlig följd av budgetstyrning är fokus på det ekonomiska utfallet för den enskilda förvaltningsenheten, vilket lätt leder till suboptimering och »stuprörstänkande«. Detta förekommer i många former, både mellan olika ansvarsområden inom en kommun och mellan kommun respektive landsting/region, staten och olika socialförsäkringssystem. Ett ytterligare problem i budgetstyrda organisationer är att underordnade förvaltningsenheter kan vara obenäpna att ta risker även när dessa ur hela organisationens perspektiv är värda att ta.

Frågan är därför om det finns sätt att komplettera den vanliga ekonomiska styrningen av en kommun som bättre uppmuntrar till innovationsverksamhet inriktad på sociala investeringar som ger effekter på

längre sikt och utanför den enskilda förvaltningsenheten. För att vara framgångsrik behöver man ett kompletterande system som uppmuntrar medarbetare att komma med åtgärdsförslag och som gör det möjligt att bland dessa välja ut de förslag som verkar mest lovande, se till att de finansieras och genomförs och därefter utvärdera på ett så skarpt sätt att det ger underlag för beslut om huruvida insatsen bör permanentas, skalas upp eller kanske inte upprepas. I och för sig är det ingen ny insikt att kommuner behöver utveckla rutiner för systematiskt kvalitetsarbete. Många har det redan och bland annat Socialstyrelsen har inom flera områden tagit fram manualer för hur man kan bedriva systematiskt kvalitetsarbete (God vård 2006 och God kvalitet i socialtjänsten 2008). På nationell nivå ges även bland annat stöd för regionalt samordnade verksamheter för kompetensutveckling, kunskapsöverföring och utvecklingsarbete. Ytterligare ett instrument är öronmärkta verksamhetsbidrag, som under senare år börjat bli resultatbaserade.

Men kommunerna är självstyrande och frågan är hur de själva kan ta ansvar för att driva på sitt utvecklingsarbete. År 2010 tog Norrköpings kommun ett uppmärksammat initiativ genom ett beslut om att avsätta 40 miljoner kronor för en social investeringsfond. Syftet med fonden var att »genom ett förebyggande arbete för grupper av kommuninvånare bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede« och därmed förebygga senare kostnader för insatser i skolan, placering av barn och ungdomar, stöd till arbetslösa och så vidare. Fonderingen innebär att medel avsättes för att finansiera sådana projekt. Genom ett återföringssystem, som innebär att de förvaltningar som fått medel skulle återbetala dessa om projekten nådde framgång och därför minskade förvaltningens utgiftsbehov, var tanken att nya projekt skulle kunna finansieras allt eftersom investeringarna gav avkastning.

Norrköpingsfonden fick en rad efterföljare. Runt om i landet diskuterades i både kommuner och landsting/regioner vad som egentligen skulle avses med »sociala investeringar« och om det alls var tillåtet att avsätta medel till särskilda fonder. Men det var ingen tvekan om att intresset var stort och brett, med stöd från skilda politiska läger. Å andra sidan var det säkert många som uppfattade detta som en modefluga som snart skulle passera utan att lämna bestående spår. Det verkar också ha funnits ett utbrett men kanske inte så högljutt internt motstånd. Man kan tänka sig att kommun- och ekonomichefer såg risker för att redan

komplexa budgetprocesser skulle störas och att nämnder och förvaltningsledning såg risker med att andra skulle komma in och prioritera inom deras utgiftsområden.

1.1 Rapportens syfte och disposition

Syftet med denna rapport är att diskutera under vilka förutsättningar sociala investeringsfonder kan bidra till samhällsekonomiska vinster genom utveckling av tidiga insatser och prevention med åtgärder som har investeringskaraktär (med avseende på både tidsperspektiv och risk/innovationsaspekter). Rapporten utmynnar därför i några slutsatser i form av råd till kommuner som vill arbeta med sådana fonder.

Rapporten inleds i nästa kapitel med en kort diskussion av vad sociala investeringar är i allmänhet och i en mer specifik betydelse med inriktning på innovationsverksamhet. I kapitel 3 ser vi närmare på Norrköpings sociala investeringsfond. I detta sammanhang lyfter jag särskilt fram hur vissa detaljer i fondens riktlinjer kan tänkas påverka incitamenten för risktagande, långsiktighet, stuprörsbeteende och för effekt/kostnadseffektutvärdering. Jag redovisar också vilka projekt man har valt att satsa på och vilka utvärderingar av dessa som hittills gjorts.

I kapitel 4 ger jag en överblick över det aktuella nationella läget när det gäller sociala investeringsfonder. En fråga som kan ställas är hur man säkerställer att fonderna bidrar till utvecklingsarbete som inte bara är kortsiktigt kommunfinansiellt lönsamt utan även kan motiveras utifrån sina långsiktiga välfärdseffekter i hela samhället. I kapitel 5 diskuterar jag förutsättningarna för att analysera sådana effekter. Detta är något som jag fördjupar i en separat SNS-rapport (Hultkrantz 2015) som publiceras samtidigt med denna. Avslutningsvis knyter jag ihop trådarna i kapitel 6 genom att lämna förslag till hur sociala investeringsfonder bör utformas på några punkter just för att kunna fungera som ett kraftfullt verktyg för kommunalt utvecklingsarbete.

2

Vad är sociala investeringar?

En investering är en aktivitet som medför en viss resursuppostring, det vill säga ytterst minskad konsumtion, i närtid, men som förväntas leda till ökad resurstillgång, och därmed ökat konsumtionsutrymme, längre fram i tiden. Konsumtion i vid mening innefattar alla aktiviteter som ökar människors välfärd. För en individ kan perspektivet vara påverkan på den egna välfärden och för ett företag effekter på vinstutveckling och företagets värde. I offentlig sektor är det i stället ofta mest rimligt att utgå från ett samhällsperspektiv, det vill säga avgörande för hur en investering ska bedömas är välfärdseffekterna för alla medborgare i samhället.

Något som ofta försvårar förståelsen av investeringar är att de inte återspeglas i sin helhet i vanliga ekonomiska räkenskaper, vare sig när det gäller exempelvis ett företags årsredovisning eller ett lands nationalräkenskaper. Investeringar har ofta en horisont som sträcker sig bortom den period, såg ett år, som är grunden för räkenskaperna. Ett andra problem är att investering innebär förändring, det vill säga det är en åtgärd som syftar till att åstadkomma en skillnad i ekonomiskt utfall mellan två alternativ – det *med* investeringen och det *utan* investeringen. Räkenskaperna visar i bästa fall hur resultatet blev med ettdera av dessa. För att uppskatta vilken skillnad investeringen gjorde (eller förväntas göra) måste man gå utanför räkenskapsböckerna.

I Sverige bär kommunerna ett stort ansvar inom alla centrala välfärdsområden – förskola, skola, ungdoms- och missbrukarvård, arbetsmarknadspolitik, hälso- och sjukvård samt insatser för äldre och funktionshindrade. En stor del denna verksamhet kan med all rätt betecknas som sociala investeringar, det vill säga resurskrävande insatser, vanligen skattefinansierade, som är avsedda att ge framtida välfärdseffekter. Att i nationalräkenskaperna skilja åtgärder som är inriktade på omedelbar konsumtion från investeringsåtgärder är inte lätt. Är till exempel ett kommunalt stöd till ungdomars idrottande till för att de ska må bra och trivas i stunden eller för att de ska utveckla goda vanor som gör dem mindre vårdkrävande som vuxna? Nationalräkenskaperna är ett system som ska fungera i hela världen och i många olika situationer så därför väljer man ofta enkla lösningar. Enligt nationalräkenskaper är därför all verksamhet i kommunerna, utom investeringar i materiella tillgångar som byggnader och maskiner, offentlig konsumtion, således inte investeringar. Detta gäller även exempelvis skolan. Denna distinktion går också igen i kommunernas redovisning.⁴

Ett begrepp som används för att komma runt denna schablonmässiga begränsning i nationalräkenskaperna är humankapital. Utbildning kan ofta ses just som en investering i humankapital. Investeringsutgiften är både individens egen uppoffring, insats av egen tid, och samhällets, genom lärartid, kostnader för skolbyggnader och så vidare. En form av avkastning, men inte nödvändigtvis den enda, av denna investering kan vara att individen ökar sin produktivitet och därmed löneintjäningsförmåga. Även avkastningen delas mellan individ och samhälle genom att en del av den ökade lönen går till skatt.

En individs långsiktiga produktivitet påverkas inte bara av boklig lärdom. En individs förmåga att bidra till sin egen och andras välfärd bestäms av många kapaciteter och dessa utvecklas under lång tid. Vissa är medfödda, de flesta utvecklas över tiden och ofta i ett komplext samspel med omgivningen – föräldrar, kamrater, förskola, skola, arbete. Kognitiva och icke-kognitiva färdigheter utvecklas i förlopp som påverkas både av slumpen och av individuella och sociala faktorer.

4 Förutom investeringar i materiella tillgångar som mark, byggnader, maskiner och inventarier kan vissa utgifter för immateriella tillgångar som programlicenser aktiveras i en kommuns redovisning, se Lindström (2009).

Om vi därför accepterar att vissa kommunala verksamheter ska ses som sociala investeringar för det omedelbart till slutsatsen att sådana investeringar är volymmässigt större än (primär)kommunernas materiella investeringar. De senare uppgick 2012 till 52 miljarder kronor medan grundskolan kostade 85 miljarder, förskolan 76 miljarder och individ- och familjeomsorgen, exklusive bistånd, 24 miljarder kronor.

Det är knappast meningsfullt att undersöka vilken avkastning dessa investeringar ger i allmänhet. En investeringsanalys blir bara intressant när man jämför två möjliga handlingsalternativ. Det är inte aktuellt att fatta några beslut om att avveckla förskola, grundskola eller gymnasium så det är inte särskilt intressant att göra samhällsekonomiska lönsamhetsanalyser på denna övergripande nivå. Däremot finns ett stort behov av att utvärdera åtgärdsförslag som innebär mer marginella förändringar, exempelvis av förändrad lärartäthet i mellanstadiet. Trots detta finns, som vi ska återkomma till längre fram, nästan inga sådana analyser med svenska data.

Den samhällsekonomiska lönsamheten av investeringar i humankapital kan i allmänhet förväntas vara högre ju tidigare de sätts in. Detta har flera skäl. Ett trivialt skäl är att investeringen ger avkastning under längre tid. Den som till exempel utbildar sig till läkare i 20-årsåldern kan förväntas vara verksam i detta yrke längre tid än den som utbildar sig i 40-årsåldern. Men mer fundamentalt är uppbyggnad av kunskap och färdigheter ofta progressiv. Under senare år har forskningen alltmer uppmärksammat att detta inte bara gäller olika kunskapsfält i skolutbildningen (man måste kunna multiplicera innan man kan klara potensfunktioner och så vidare) utan även, och kanske i synnerhet, icke-kognitiva färdigheter som grundläggs mycket tidigt i ett barns utveckling. På så vis kan tidiga insatser för att stimulera ett barns utveckling eller för att föregripa eller motverka ett problem som hindrar eller försvårar ett barns utveckling ha en särskilt hög avkastning genom att väsentligt öka avkastningen på de utbildningsinvesteringar som kommer att göras för ett barn längre upp i åren. Detta produktivitetsargument för tidiga investeringar i unga barn utvecklades i en ofta citerad forskningsöversikt av de amerikanske ekonomerna James Heckman och Dimitriy Masterov (2007). Denna stödde sig huvudsakligen på evidens från USA, där man som regel saknar de breda insatser som finns i Sverige (mödra- och barnavårdscentral, allmän förskoleverksamhet och så vidare), men lik-

nande resultat finns även från svenska studier (Skagerberg 2009; SKL 2009; von Greiff m.fl. 2012; Österlind 2011; Alvant m.fl. 2012; SBU 2010; Neander 2009).

Som jag redan nämnt överensstämmer detta även med en av grundpelarna i modern kvalitetsstyrning, nämligen att det är viktigt att göra rätt från början och att det ofta är billigare att rätta till avvikelser i ett tidigt skede än att vänta. Det klassiska exemplet är att japanska bilarbetare gavs rätt att stoppa löpande bandet om det uppstått något problem. Kostnaden för att monteringsarbetet försinkades en stund bedömdes som betydligt lägre än kostnaden för att få missnöjda kunder och ett tidsödande reparationsarbete för att komma åt en lossad mutter. Varje senare processteg efter att något gjorts fel ökar på kostnaden för kvalitetsbristen.

Ett skäl till att det kan finnas behov av utvecklade samhällsekonomiska investeringsanalyser är att det verkar som att produktivitet-utvecklingen inom den kommunala produktionen av välfärdstjänster är låg eller rentav negativ utan att detta kan förklaras av ökad kvalitet. Även om det trots allt naturligtvis görs framsteg på många områden är det ingen tvekan om att regering och myndigheter upplever att kommunernas arbete med att höja kvalitet och öka produktiviteten över lag går långsamt. I ett försök att utifrån tillgänglig statistik ge en översikt gör nationalekonomen Magnus Arnek (2014) en genomgång av utveckling av styckkostnader, produktivitet och kvalitetsindikatorer på olika kommunala politikområden under perioden 2002–2012. På ett område har produktiviteten ökat påtagligt, nämligen äldreomsorgen, huvudsakligen genom att vård i hemmet i stor utsträckning ersatt gruppboende. I övrigt är dock bilden nedslående. Produktiviteten i förskola respektive grundskola har fallit med 4 respektive 14 procent utan att kvalitetsindikatorerna ger tecken på att detta skulle förklaras av kvalitetshöjande åtgärder.

I detta sken får Heckmans och Materovs »avkastningskurva« ett särskilt intresse. Den med individens ålder fallande avkastningen av olika samhällsinsatser gäller ju den totala samhällsekonomiska avkastningen, det vill säga effekter för den enskilde individen och för andra medborgare (till exempel skattebetalarna). Men i en inte obetydlig utsträckning går dessa effekter via offentliga budgetar. En individ som på grund av att stödinsatser inte sätts in i rätt tid kommer att generera lägre skatteintäkter och högre offentliga utgifter än om hen får möjlighet att utvecklas

efter sin fulla potential. Om vissa resurskrävande extra insatser görs i ett tidigt skede i barns och ungdomars utveckling kan man kanske undvika betydligt större utgiftsbehov längre fram.

Detta öppnar en möjlighet att komma runt det som brukar kallas Baumols kostnadssjuka i tjänsteproduktion. Det är ofta svårt att öka produktiviteten i enskilda tjänster när så att säga själva tjänsten ligger just i arbetsinsatsen. Därför kommer många tjänsters relativa pris (styckkostnad) öka med reallöneutvecklingen, vilket, som Arnek (2014) visar, är precis vad som händer i kommunerna (med undantag för äldreomsorgen). Men genom att öka insatser i tidiga skeden skulle man kanske kunna minska ännu större utgiftsbehov i senare skeden. På så vis skulle man kunna sänka den totala kostnaden och samtidigt öka kvaliteten (välfärden för individen) i kommunernas produktion av välfärdstjänster. Denna slutsats kan naturligtvis vara särskilt relevant för tidiga insatser för barn och unga men skulle även kunna gälla prevention på andra områden, exempelvis åtgärder för att förebygga fallolyckor bland äldre.

Denna bakgrund gör de sociala investeringsfonderna särskilt intressanta. De är, eller skulle kunna vara, ett komplement till den reguljära budgetstyrningen. De skapar en särskild resursfördelningsmodell som är inriktad på finansiering och styrning av innovationer av investeringskaraktär i kommunal verksamhet. Det handlar helt enkelt om ett sätt för kommuner att själva driva på, organisera och finansiera ett förändringsarbete med fokus på tidiga insatser.

3

Den första kommunala sociala investeringsfonden

3.1 Varifrån kom tanken?

En framgångsrik idé visar sig ofta ha många mödrar och fäder. Det är dock ingen tvekan om att det breda svenska intresset för sociala investeringsfonder har sin upprinnelse i ett initiativ från kommunalrådet i Norrköping, Lars Stjernkvist. Initiativet ledde till att kommunen 2010 avsatte 40 miljoner kronor för en »social investeringsfond« med syfte att »genom förebyggande insatser bryta negativa händelseförlopp« så att kommunala kostnader kan undvikas samtidigt som »mänskliga vinster görs« (Norrköpings kommun 2010). Men marken var förberedd på olika sätt och det fanns viktiga inspirationskällor både internationellt och i landet.

En inte obetydlig del av bakgrunden kan sökas i trender inom dels filantropisk verksamhet, dels utvecklingen mot socialt ansvarstagande företag (Corporate Social Responsibility, CSR). Inom filantropi har flera tidigare företagsledare som byggt upp stora privata förmögenheter väckt uppmärksamhet genom sitt arbete med utvecklingsbistånd i Afrika, Latinamerika och Asien som organiseras i arbetsformer som de hämtat från den företagskultur där de tidigare varit verksamma. Detta innebär stor tonvikt vid management och ekonomisk kontroll. Bistandsprojekt väljs ut efter noggrann prövning, följs noga och utvärderas efter mätbara utfallsmått. CSR innebär att företag tydliggör på vilket sätt man tar so-

cialt ansvar och även följer upp detta, till exempel med särskilda bokslut i årsredovisningen. Ett av flera motiv för detta är pensionssparandets växande betydelse för företagsägandet, där ett flertal fonder profilerar sig mot ägande av socialt ansvarstagande företag.

Från CSR, som kan vara ett inslag i många företag, finns en glidande skala till särskilda »sociala företag«, vilket är företag som i någon mening inte enbart tar socialt ansvar utan helt eller delvis har sociala mål för verksamheten. Enligt en rapport från EU-kommissionen (2011) uppskattas detta gälla en tiondel av alla europeiska företag med elva miljoner anställda. För att underlätta finansieringen av dessa föreslog kommissionen en förordning om ramvillkor för privata investeringsfonder för sociala företag. I EU-texterna kallas dessa även omväxlande för sociala entreprenörskapsfonder eller sociala investeringsfonder. Förordningen som fastställdes av Europaparlamentet hösten 2012 föreskriver att sådana fonder måste investera minst 70 procent i sociala företag och redovisa de sociala resultaten av investeringarna.

Bakom kommissionens förslag fanns en marknadsutveckling på olika håll i Europa där särskilt vissa initiativ i Danmark och Storbritannien även har influerat svensk debatt. I Danmark startade 2012 Den Sociale Kapitalfond, DSK, med medel från en välgörenhetsfond (Trygfonden). DSK förmedlar både eget kapital och lån till sociala företag. Man arbetar med strukturerade investeringsprocesser som kräver grundliga föranalyser, affärsplanering och *due diligence* och man sätter upp konkreta resultatmål som omfattar både avkastning och sociala mål. I Storbritannien finns liknande initiativ som inriktas mot privat finansiering av sociala investeringar i offentlig sektor. Sådan finansiering kan ske med en form av obligation som kallas Social Impact Bonds (SIB) och som lanserades första gången år 2010 efter diskussioner om hur behov av upprustning av fängelser skulle kunna finansieras. Avkastning på dessa obligationer är inte fast utan betingad på uppfyllelsen av uppsatta mål för investeringen. Liknande initiativ har senare tagits i USA (Pay for Success Bonds) och Australien (Social Benefit Bonds) samt för utvecklingsbistånd (Development Impact Bonds).

När tanken på att inrätta en social investeringsfond i Norrköping väcktes fanns alltså begreppet och praktiska förebilder redan högst påtagligt i den europeiska debatten. Men i Sverige finansieras företag till stor del via banker och inte genom obligationer, och social verksamhet

finansieras i hög utsträckning genom kommunala inkomstskatter (och statliga utjämningsbidrag) av självstyrande kommuner. I Norrköping handlade det därför om att avsätta kommunala medel men att använda dem på ett sätt som liknade exempelvis danska DSK:s arbetsformer.

En annan viktig bakgrund till detta initiativ var den svenska debatten om kvalitetsbrister inom kommunernas ansvarsområden och som sedan 1990-talets början lett till en rad initiativ från regeringens och de nationella myndigheternas sida.⁵ De problem som identifierades gällde särskilt bristande samordning mellan stat, landsting och kommuner, bristande samordning inom kommuner (till exempel mellan skola och socialtjänst) och behovet av ökade preventiva insatser för att tidigt bryta negativa förlopp hos individer, grupper, skolor och bostadsområden.

Medan denna diskussion fördes inom olika politikområden kom en typ av inspel som mer direkt fokuserade på kommunfinansiella aspekter. En pådrivande kraft var bank- och försäkringsbolaget Skandia som har en aktiefond, »Idéer för livet«, som använder en viss del av sin avkastning för sociala projekt med inriktning på ungdomar. I detta arbete kom man att ställa liknande frågor som i Storbritannien och Danmark kring hur effekten av sådana projekt kunde mätas, inklusive effekter i form av minskade offentliga utgifter till följd av snabbare skolgång, ökad samsättningsgrad, minskad kriminalitet, missbruk och så vidare. Skandia lät beställa analyser i form av »sociala bokslut« av konsultfirman Seeab (Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog 2013). Den modell som Seeab utvecklade för detta ändamål användes sedan för liknande analyser av andra uppdragsgivare. Vidare har i Skandias regi utbildningar arrangerats i sådana analyser med ett åttio-tal medverkande kommuner. Dessa har även utfört ett stort antal egna studier.

Dessa analyser utfördes som investeringskalkyler där nuvärden av förväntade samhällsekonomiska och offentlig/kommunfinansiella utfall beräknades för några typindivider (brukare/klienter) och sedan jämfördes med motsvarande utfall om en viss intervention (åtgärd/behandling) skulle nå fullständig framgång. Dessa analyser indikerade att olika typer

5 En fråga är om kvalitetsbristerna har ökat eller om det är debatten om/uppmärksamheten på kvalitetsbrister som har ökat. Det är svårt att veta, men när det gäller skolan är det antagligen bådadera. En annan intressant fråga – som jag heller inte kan besvara – är om statens striktare finansiella styrning av kommunerna, särskilt med balanskravet, har lett till att kommunerna minskat sina anslag till prevention.

av preventiva insatser skulle kunna bli mycket lönsamma investeringar även om endast ett fåtal individer skulle förmås att byta från den ena livsbanan till den andra, och detta även om endast kommunfinansiella effekter (undvikta utgifter) inkluderades. Preventiva insatser skulle därför inte enbart ses som sätt att till priset av ökade utgifter få förbättrad verksamhetskvalitet, utan det kunde handla om möjligheter att – på sikt – minska utgiftstrycket.⁶

3.2 Den sociala investeringsfonden i Norrköping

Norrköpings kommunfullmäktige beslutade, som sagt, 2010 att inrätta en social investeringsfond med totalt 40 miljoner kronor. Norrköping kom sedan att ingå som en av tre pilotkommuner för sociala investeringsfonder i SKL:s Psynkprojekt, det vill säga ett projekt vid SKL som syftar till att utveckla kommunernas och landstingens arbete med tidiga insatser för barn och ungas psykiska hälsa (Bokström m.fl. 2014).⁷ De övriga två kommunerna, som hade tagit liknande beslut, var Ale och Umeå. Psynkprojektet har stött dessa kommuner med insatser för metodutveckling och utvärdering. Projektet har även bidragit till att sprida kunskapen om arbetet med sociala investeringsfonder och därmed till att frågan hamnat på den politiska dagordningen i många andra kommuner.

3.2.1 Riktlinjerna

Eftersom Norrköping var först ut har de riktlinjer som utarbetades för Norrköpings kommuns sociala investeringsfond och som beslutades av kommunstyrelsen i december 2010 (Norrköping 2010), varit förebild vid utformningen av sociala investeringsfonder i de flesta andra kommuner, även om, som vi ska se i nästa avsnitt, många valt att i vissa stycken frångå dem. Av Norrköpings riktlinjer framgår att fonden ska användas

6 Lars Stjernkvist nämner i en intervju (Lundin och Åberg 2014) att det var samtal med Ingvar Nilsson som gav honom impulsen att ta initiativ till den sociala investeringsfonden i Norrköping.

7 Psynkprojektet hade föregåtts av det så kallade Modellområdesprojektet vid SKL. Inom 14 områden arbetade där en kommun och ett landsting/region med uppdrag att ta fram modeller för en första linje för barns och ungas psykiska hälsa. Eftersom Norrköping var en av dessa kommuner lades en grund för det fortsatta arbetet mellan kommunen och SKL:s sociala investeringsfonder där, se Bokström m.fl. (2014).

för investeringar i förebyggande arbete som på sikt ger minskade kommunala kostnader. Vidare ska sådana kostnadsminskningar återföras så att man genom »årliga avskrivningar/utgiftsminskningar på de nämnder där kostnadsminskningen under den definierade tidsperioden bygger upp ett kapital som kan användas för en ny investering«.

Det finns dock ingen fond i egentlig mening utan den är virtuell. Det innebär att fonden inte finns som en post i balansräkningen (en särskild avdelad tillgångspost) men däremot påverkar olika poster i resultaträkningen, framför allt genom att påverka de olika nämndernas utgiftsramar. Det finns flera skäl till att det är svårt att hantera en sådan fond i den kommunala ekonomiska redovisningen. Ett är att kommunallagens balanskrav⁸ innebär att en kommuns intäkter varje år ska täcka kostnaderna. Detta medger därför inte att en kommun ett år redovisar ett underskott som följd av en avsättning till en fond. Av riktlinjerna i Norrköping framgår att man har tänkt sig att kommunen har som mål att uppfylla balanskravet med viss råge, exempelvis genom ett överskott på 2 procent av omslutningen. Enligt riktlinjerna ska nu detta saldokrav varje år justeras med nettot av årets virtuella nettobetalningar till eller från »fonden«. Överföringar från »fonden« till en nämnd och återföringar till »fonden« från en nämnd genomförs genom justeringar av varje nämnds årliga driftbudget. En nämnd som ska återbetala medel ges därför en mindre budgetram än vad den annars skulle ha fått.

Fondens syfte är att finansiera åtgärder som begränsar framtida utgifter för kommunen. Enligt riktlinjerna ska en modell för att beräkna dessa kostnadsminskningar tas fram. Samtidigt sägs att »männliga vinster ska göras« och »om möjligt« bör bedömningen av enskilda projekt utgå från en översiktlig beräkning av effekter på samhällsekonomin i övrigt.

Enligt riktlinjerna tas initiativ till ansökningar av nämnder och förvaltningar. Sedan ska kommunens ekonomi- och styrningskontor bereda ärendet i samråd med dels berörda förvaltningar, dels ett vetenskapligt råd innan beslut tas av kommunstyrelsen. För denna uppgift finns nu-

⁸ Kommunallagens balanskrav innebär att en kommun varje år ska upprätta en budget som visar att intäkterna överstiger kostnaderna, såvida inte »synnerliga skäl« talar för annat. Om sedan de redovisade kostnaderna överstiger intäkterna ett räkenskapsår ska – med vissa undantag – det negativa resultatet och det egna kapitalet återställas inom tre år. Regelverket innehåller dock inga sanktionsmöjligheter.

mera en politisk referensgrupp bestående av tre ledamöter. Vidare anger riktlinjerna att det ska finnas en »plan för löpande uppföljning« som anger hur resultatet ska mätas och när det ska redovisas. För processledningen finns en ledningsgrupp som består av ekonomidirektören, fem förvaltningsdirektörer, en samordningsansvarig och en sekreterare (Källbom 2014, s. 254).

3.2.2 Diskussion av riktlinjerna

Flera aspekter av dessa riktlinjer är värda att framhålla – och diskutera:

Fondbegreppet

Om man enbart läser riktlinjerna är det lite svårt att förstå varför man alls talar om en fond. Ett uppenbart skäl är att inspirationen till hela arrangementet kom från förebilder i form av verkliga fonder, men i en annan kontext, som Den Sociale Kapitalfond i Danmark. Dessutom kan fondbegreppet ha pedagogisk betydelse genom att markera att verksamheten har ett investeringsperspektiv och i synnerhet att det – till skillnad från vad som gäller i en vanlig budgetprocess – här finns krav på att tilldelade medel, under vissa förutsättningar (se nedan), ska återbetalas.

Samtidigt har fondbegreppet medfört en hel del komplikationer. Den lösning på hur överföringar och återföringar till en fond ska hanteras som anvisas i riktlinjerna fungerar (kanske) så länge kommunen har ett positivt saldo, men det framgår inte vad som ska ske om kommunen ett år har ett underskott och man ändå vill göra överföringar från fonden som är större än det årets återföringar till fonden. De sökningar jag har gjort på nätet (se nästa avsnitt) ger åtskilliga träffar som refererar till tjänsteskrivelser och politiska debatter i olika kommuner som försöker utreda hur förslag om att införa en fond kan förenas med saldokravet, och flera kommuner har uttryckligen avvisat förslag om att införa sociala investeringsfonder just med hänvisning till att man inte har något överskott.

Överföringar och återföringar

Eftersom det inte finns en verklig fond finns det heller inte några verkliga utbetalningar från eller återbetalningar till fonden utan det handlar om justeringar av anslagsramar i olika nämnders driftbudgetar. Det är lätt att förstå att detta kan innebära trovärdighetsproblem när det

gäller åtagandet att medel ska återföras till fonden. Återföringarna ligger som regel flera år fram i tiden, vilket innebär att förutsättningarna för varje nämnds budget, som beslutas årsvis, hinner ändras på många sätt. Återföringen grundas på en tankekonstruktion som innebär att nämnden tänks få mindre än vad den annars skulle ha fått och det kan uppenbarligen vara svårt att precisera vad detta kontrafaktiska »annars« skulle ha varit. Dessutom kan både person- och partisammansättning i beslutande organ ha ändrats, vilket innebär att de framtida budgetarna kan bestämmas av personer som inte nödvändigtvis känner sig bundna till åtaganden som görs nu.

Villkorad återföring

Den viktigaste detaljen i Norrköpingsfondens utformning finns inte tydligt angiven i de riktlinjer som beslutades 2010, nämligen att återföringarna till fonden är betingade på att de projekt som beviljas medel verkligen får framgång när det gäller att minska kommunens framtida kostnader. Läser man innantill är det inte uppenbart om återföringen avser de framtida kostnadsminskningar som *förväntades när man ansökte om medlen eller de faktiska* kostnadsminskningar som kan konstateras när projektet är genomfört. Det står dock klart att man i Norrköping, till skillnad från flera andra kommuner, har valt den senare tolkningen.

Skillnaden kan på flera sätt ha betydelse för hur fonden kommer att utnyttjas. I det första fallet handlar det om en finansiering av ett projekt som kan jämföras med ett lån, i det andra fallet om en finansiering med riskkapital. De flesta investeringar medför risk, därför att framtiden alltid är osäker och därför att enskilda projekt ofta innebär någon form av innovation och alltså är något oprövat. För att investeringar ska genomföras krävs därför att någon ska vara beredd att ta en risk, vilket innebär att det krävs ett riskkapital. Detsamma gäller förstås även för en social investeringsfond.

Generellt gäller att det är svårare att bära risken i ett visst projekt i en liten ekonomi än i en stor ekonomi. För att ge ett konkret exempel kan vi tänka oss en rektor för ett gymnasium med ett driftsanslag på 80 miljoner kronor i en kommun med en omsättning på 2 400 miljoner kronor som överväger att acceptera en neddragen anslagsram nästa år med 4 miljoner kronor. Dessa 4 miljoner kronor ska finansiera utökade insatser detta år i kommunens grundskolor som kostar lika mycket och

avser minska andelen gymnasieelever som behöver ett kostsamt introduktionsprogram. Insatserna förväntas ha 50 procents chans att lyckas och kommer då att minska gymnasiets framtida årliga kostnad med 16 miljoner kronor. Om det misslyckas blir det ingen kostnadsminskning. Den förväntade intäkten är alltså dubbelt så stor som investeringskostnaden och det kan därför framstå som ett för kommunen mycket lönsamt projekt. Men ett misslyckande innebär en förlust för kommunen på mindre än 2 promille och för rektorn 5 procent av omsättningen. Om insatserna finansieras med ett lån som ovillkorligen ska »återföras» tar rektorn risken att med 50 procents sannolikhet nästa år få genomföra ett kraftigt besparingsprogram, medan förlusten på kommunnivå knappast skulle märkas bland andra händelser som påverkar nästa års budget. Slutsatsen är alltså att tolkningen av återföringskravet, det vill säga om det är villkorat på projektets framgång eller inte, kan ha stor betydelse för viljan nere i organisationen att föreslå och genomföra investeringsprojekt som innebär en risk.

En andra potentiellt viktig incitamentseffekt gäller planering, genomförande, användning samt utvärdering av effekterna av en viss åtgärd. Petersén och Olsson (2014) har undersökt hur utvärderingar har utförts och använts i några nationella program inom socialt arbete. De konstaterar att sådana utvärderingar i hög grad är rituella och inte instrumentella, det vill säga de utförs för att man måste, men påverkar inte framtida beslut⁹. Författarna finner att förklaringen till denna paradox är komplex. Några bidragande orsaker kan vara att utvärderingarna utförs på långt avstånd från projektens aktörer, att utvärderingarna inte sker fortlöpande utan kommer långt i efterskott, då förhållanden i allmänhet och den politiska agendan i synnerhet har förändrats, samt att utvärderingarna i alltför liten grad är upplagda som effektutvärderingar. Det senare innebär att utvärderingarna är fallstudier som beskriver genomförandeprocessen och kanske olika mätbara utfall, men inte *effekten* genom att jämföra utfallet för en kontrollgrupp eller på annat sätt undersöka vilken skillnad som uppnåtts (jämfört med »business as usual«). Mot denna bakgrund kan man tänka sig att ett krav på villkorad återföring av medel från en

9 I vart fall inte direkt. Författarna konstaterar att utvärderingarna ofta utförs av forskare som använder resultaten i forskningspublikationer och i undervisning, vilket innebär att erfarenheterna från projekten på längre sikt påverkar kunskapsfältet.

social investeringsfond stärker incitament för instrumentell användning av utvärderingar på åtminstone fem sätt:

1. Återföringen betingas på resultat. Det innebär att en nämnd/förvaltning som har åtagit sig att återföra medel till fonden har intresse av att en tillförlitlig utvärdering genomförs, särskilt om det finns en tydlig presumtion från kommunledningens sida att medel verkligen ska återföras, det vill säga när bevisbördan ligger på den nämnd eller förvaltning som vill slippa (eller minska) en återföring.
2. Återföringen betingas på en skillnad (kostnadsminskning). Det innebär att det inte räcker med en processutvärdering. Det krävs en effektutvärdering, vilket kräver tankar kring vad som ska användas som jämförelse.
3. Fokus ligger på utfallet i form av kostnader. Det innebär att om utvärderingen fångar effekter på mål- eller prestationsvariabler (exempelvis andelen elever som uppfyller kunskapskraven i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3) så bör man i de flesta fall kunna beräkna kostnadseffektmått, vilket ofta är mycket mer användbart för en beslutsfattare än ett enkelt effektmått.¹⁰
4. Återföringen baseras på att det finns ett projektförslag som har granskats i en beredningsprocess och där det finns en bedömning av vad utfallet (kostnadsminskningen) kommer att bli. Det innebär att man redan innan projektet sjösätts har fått överväga vilka utfallsvariablerna är, hur de ska mätas och vad som ska användas som kontroll. Detta är betydelsefullt eftersom det som regel är mycket svårt att genomföra en effektutvärdering om sådana frågor väcks först i efterhand. Exempelvis kan det vara enklare att uppskatta kostnadsposter om dessa särredovisas löpande i bokföringen än om man först i efterhand ska gå genom fakturor eller be personal som medverkade i projektet att försöka minnas hur mycket tid de lagt ned.
5. Det finns tydliga aktörer i organisationen som är beroende av utvärderingens resultat. Utvärderingen är inte (enbart) en ritual utan får direkta konsekvenser och de som påverkas är de (nämnder och förvaltningar) som direkt är berörda av den insats som utvärderas.

¹⁰ Observationen att en ökad resursinsats leder till ökad effekt är sällan tillräcklig (även om det naturligtvis är viktigt att veta om en viss åtgärd i själva verket är skadlig) när en beslutsfattare som har en given budget ska välja mellan olika åtgärder. Ett kostnadseffektmått visar hur stor effekt som nås på en utfallsvariabel per insatt krona.

Investerings tidshorisont

Riktlinjerna säger inget explicit om investeringarnas tidssikt. De exempel som ges gör det emellertid tydligt att man särskilt har i tanke insatser som riktar sig mot barn där det finns risk att de som vuxna bland annat kan »hamna i långvarig arbetslöshet« (och därmed på olika sätt leda till behov av kostnadskrävande kommunala insatser). Men det skulle i så fall betyda att perspektivet för återföringar sträcker sig över flera decennier.

Samtidigt framgår det att man har tänkt sig att fonden kontinuerligt ska fyllas på genom återföringar som gör det möjligt att bevilja finansiering för nya projekt. Det talar snarare för att återföring från projekten bör ske ganska snart, förslagsvis genom att rikta sig mot ungdomar som är på väg in på arbetsmarknaden eller mot personer som redan förorsakar särskilda utgifter, till exempel genom att behöva försörjningsstöd. Även kravet på utvärderingar skulle kunna vara ett argument för att prioritera projekt som ger förhållandevis snabba effekter – och därför är lättare att kontrollera och utvärdera.

Kommunekonomiska kontra samhällsekonomiska effekter

Fondens fokus ligger tydligt på finansiering av åtgärder som kan förväntas reducera kommunens egna utgifter. Även om riktlinjerna framhåller att det krävs att det också ska leda till »mänskliga vinster« kan man tänka sig att detta upplägg leder till inriktningar som i ett samhällsperspektiv innebär en suboptimering. Insatser som riktar sig mot att »bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede« för ett barn kan – om de exempelvis leder till att individen väljer ett »Svenssonliv« i stället för en karriär som brottsling – leda till minskade kostnader för staten (fängelser), landsting (sjukvård) och andra medborgare (brottsoffer). Vidare flyttar många ungdomar efter sin skolgång till en annan kommun, så även kommunekonomiska vinster kan till stor del förväntas tillfalla andra kommuner än den som har bekostat den tidiga insatsen. Som exemplet visar vore det orimligt om kommunens överväganden om sådana insatser enbart eller ens främst skulle motiveras av kommunfinansiella aspekter.

Det är dock tänkbart att det finns en del fall när den kommunfinansiella effekten är det enda möjliga eller enda tillförlitliga måttet på samhällsekonomiska effekter. Om exempelvis en viss typ av insats för förskolebarn minskar kommunens utgiftsbehov för dessa barn när de går i lågstadiet om några år, så kan denna effekt vara en fungerande

indikator för mer långsiktiga samhällsekonomiska vinster som uppstår genom att barnen i slutändan klarar hela sin skolgång.

3.2.3 Vad har hänt i Norrköping?

Den sociala investeringsfonden i Norrköping har till och med 2013 beviljat totalt 33,5 miljoner kronor för fem projekt:¹¹

SkolFam2

3,96 miljoner kronor. Påbörjades 2011. Insats för familjehemsplacerade barn som syftar till att förbättra deras skolresultat. Under 2013 var 31 elever i årskurs 2–9 aktuella för insatser. Samarbete mellan social- och skolförvaltning.

Alla barn i skolan

11,6 miljoner kronor. Påbörjades 2011. Insats mot skolk i grundskolor med sex processtödjare samt ett behandlingsteam bestående av en psykolog och en specialpedagog. Processtödjarna har till och med 2013 arbetat med 144 elever, därav 21 under hösten 2013. Behandlingsteamet arbetade under 2013 med 18 elever som alla har omfattande skolfrånvaro. Samarbete mellan social- och skolförvaltning.

Center för ungdomar med neuropsykiatrisk funktionsproblematik

11,7 miljoner kronor. Påbörjades 2012. Syftar till att samordna insatserna kring ungdomar med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning samt att främja metodutveckling inom området. För att uppnå detta erbjuds inom centret ett korttidsboende, stöd i skolan samt stöd och behandling utförd av bland annat familjepedagog, psykologi och arbetslivskonsulent. Projektet är ett samarbete mellan kommunens social-, skol-, vård- och omsorgsförvaltning samt landstinget.

Servicetraineer

4,6 miljoner kronor. Påbörjades 2012. Anställning av 30 personer över 26 år som är »aktuella för bistånd« och som talar ett av kommunens »stora invandrarspråk«, med prioritet för föräldrar. Arbeten i vård, omsorg, skola och matbespisning. Målet är att 60 procent ska börja arbeta eller

¹¹ Detta och den följande beskrivningen av projekten bygger på Källbom (2014, s. 257–259).

studera efter praktikåret. Samarbete mellan flera förvaltningar inklusive personalkontoret. Samordningsförbundet Östra Götaland bidrar med 0,7 miljoner kronor för vissa administrations- och utbildningskostnader (Ekström 2013).

Solid återkomst

1,7 miljoner kronor. Påbörjades 2013. Kontaktpersoner för unga personer som syftar till att minska återfall i missbruk och kriminalitet. Samarbete mellan socialförvaltningen och föreningen Unga KRIS.

De beviljade projekten vänder sig i huvudsak till barn i skolåren och ungdomar/unga vuxna. Undantaget är Servicetraineeprogrammet som i första hand kan betecknas som ett arbetsmarknadsprojekt. Här är deltagarna i åldrarna 28–51 år och barnanknytningen är bara indirekt genom att många av dessa är föräldrar. Eftersom några av deltagarna är par fanns det 27 hushåll med sammanlagt 61 barn. Ekström (2013) rapporterade i en halvtidsuppföljning att några av familjerna med 4–8 hemmavarande barn fortfarande var beroende av ekonomiskt bistånd eftersom föräldrarna bara får Kommunals lägstalön.

Detta program är exempel på ett projekt där kommunen relativt snabbt bör kunna hämta hem pengarna. Den ettåriga anställningen ger deltagarna möjlighet att kvalificera sig för a-kasseersättning efter anställningens slut. De har i projektet informerats om detta och så gott som alla har blivit medlemmar i en a-kassa (Ekström 2013). Programmet inriktning är sådant att det vänder sig just till personer som kan förväntas bli långvarigt beroende av kommunalt bistånd.

Från samhällsekonomisk synpunkt är utfallet emellertid till stor del beroende av i vilken utsträckning anställningen blir en sprängbräda för att komma in på arbetsmarknaden. Deltagarna gavs förutom praktiken även vissa möjligheter till kompletterande studier i vuxenutbildning. Ekström (2013) fann i sin halvtidsuppföljning indikationer, som dock var svåra att verifiera, på att det funnits motstånd på arbetsplatserna mot att ta in medarbetare av utländsk härkomst, vilket i så fall kanske betyder att projektet även kunde bidra till att montera ned en del av detta motstånd. Samtidigt konstaterar hon att några av deltagarna har fått anställning på en arbetsplats där de tidigare gjort praktik, vilket tyder på att arbetsmarknadsinsatser avlöser varandra.

Projektet avslutades vid årsskiftet 2013/14 och utvärderades i juni 2014. Målet var att 60 procent skulle vara i arbete eller studier tre månader efter projektslut. Utfallet blev 48 procent, varav 41 procentenheter i arbete. Detta utvärderades med två jämförelsegrupper (Manninen 2014). Den ena bestod av 30 personer som anmält sitt intresse för att delta i projektet men som inte fick plats, den andra av 366 personer som uppfyllde ett antal kriterier i verksamhetssystemet för ekonomiskt bistånd¹². Förändringen av utbetalt ekonomiskt bistånd var en minskning med 57 respektive 45 procent i den lilla respektive stora jämförelsegruppen och 80 procent i projektgruppen.

Det kanske mest intressanta med detta program är att trots att liknande insatser har gjorts i många andra kommuner, så saknas det tidigare (dokumenterade) effektutvärderingar.¹³ Ändå var utvärderingen inte svårare än att den kunde göras internt av kommunens egen personal. Upplägget med kontrollgrupper visade att en normal processutvärdering utan kontrollgrupp skulle ha varit ganska meningslös¹⁴ eftersom den indikerade att många i projektgruppen skulle ha övergått till arbete eller studier även utan anställningen i Servicetraineeprogrammet.

Även Center för ungdomar med neuropsykiatrisk funktionsproblematik har en tydlig koppling till kommunens egna kostnader. Det kan ses som en verksamhet som syftar till att producera vissa tjänster i egen regi och därmed minska utgifter för att köpa tjänster för (ofta mycket dyra) placeringar på HVB-hem. Projektet kommer i denna del att utvärderas som en »före–efter«-jämförelse av kostnaderna för sådana

¹² 27–65 år, utrikesfödd, barnfamilj, kodad med försörjningshindret arbetslös.

¹³ En enkätstudie SKL (2012) visar att nästan alla kommuner erbjuder arbetsmarknadsinsatser i form av praktik. Thorén (2012) ger en översikt över kommunernas arbetsmarknadspolitik och går genom olika utvärderingar. Hon konstaterar dock: »Det har gjorts en mängd lokala uppföljningar av kommunala projekt men på grund av metodologiska brister har dessa uppföljningar mycket svårt att uttala sig om effekterna av själva insatserna. Flertalet av dessa uppföljningar kan endast, trots avsikten att mäta resultaten av själva åtgärderna, beskriva projekten eller insatsernas genomförande och arbetsprocesser« (s. 88).

¹⁴ Det har även gjorts processutvärderingar som visade att projektet upplevdes som värdefullt och givande av både deltagare och arbetsgivare (Manninen 2014). I en typisk kommunal projektutvärdering skulle man ha konstaterat detta och att det uppsatta målet nästan nåddes. Denna effektutvärdering kan kritiseras för att uppdelningen mellan försöksgrupp och kontrollgrupper inte var slumpmässig (kanske bestod försöksgruppen av särskilt ambitiösa personer?) och utvärderingsrapporten redovisar inte konfidensintervall, men får ändå ses som ett stort framsteg.

placeringar. Detta försvåras dock av att kommunen saknar rutiner för en sådan kostnadsredovisning, vilket innebär att man tvingas försöka rekonstruera tidigare års kostnader genom uppskattningar grundade på ungdomarnas journaler.

Projektet SkolFam2 riktas mot familjehemsplacerade grundskoleelever (det vill säga fosterbarn), vilket är en grupp som har hög risk för att inte genomföra skolgången med fullständiga betyg. Syftet är därför att kompensera denna riskfaktor med olika åtgärder. Projektet bygger på en arbetsmodell som utvecklades i Helsingborgs kommun 2005. Modellen har spridit sig över landet och finns i dag i 21 kommuner (se www.skolfam.se). En nationell effektstudie med kontrollgrupp pågår och beräknas vara färdig 2015. I Norrköping började man med detta 2008, vilket innebär att SkolFam2 föregicks av SkolFam1 2008–2011. Helsingborgsprojektet har utvärderats av Tideman och medförfattare (2011) som visar att de fosterbarn som ingick i projektet höjde IQ samt läs- och skrivförmåga. Denna studie har replikerats av Tordön och medförfattare (2011) med SkolFam1 i Norrköping som bekräftade slutsatserna från Helsingborgsstudien.

Trots att SkolFam inom professionella kretsar betraktas som erkänt framgångsrik (alla familjehemsplacerade barn i Helsingborg har klarat grundskolan med gymnasiebehörighet) är det ett begränsat antal kommuner som använder detta arbetssätt, vilket troligen sammanhänger med att det medför ett inte obetydligt ökat utgiftsbehov, åtminstone på kort sikt. Mot denna bakgrund är den utvärdering som nu genomförts av SkolFam2-projektet i Norrköping (Bernfort och Lundqvist 2014), det vill säga det projekt som finansierats med medel från den sociala investeringsfonden, särskilt intressant. Denna studie använder kontrollgrupp och studerar inte bara effekter på barnens kognitiva utveckling utan även på kommunens utgifter för barngruppen. Forskarna beräknar att projektet inom en femårsperiod minskar kommunens utgifter för olika resursinsatser (särskilt för HVB-hemsplaceringar) med 3,4–3,7 miljoner kronor, vilket därför innebär att kommunens nettokostnad inom denna tidshorisont bara är 10–15 procent av den totala projektkostnaden (4 miljoner kronor).

De tre nämnda projekten är de som har effektutvärderats. För projekten Alla barn i skolan och Solid återkomst har processutvärderingar publicerats under 2014 (se Norrköpings kommuns hemsidor). För Solid

återkomst finns en uppföljningsplan som innebär att utfallsvariabler relaterade till återfall (placerade på SiS-institution) kommer att följas under en tvåårsperiod. Vidare kommer man att dokumentera vilka insatser socialförvaltningen gör för dessa ungdomar samt bland annat genomföra intervjuer med ungdomarna och deras familjer. Någon kontrollgrupp finns dock inte.

En observation som kan göras är att i de projekt som riktar sig mot barn och unga i riskgrupper är det särskilt effekten på utgifter för placeringar på HVB-hem som förväntas leda till framtida kostnadsminskningar för kommunen. Det är naturligtvis bekymmersamt att underlaget för denna utgiftspost behöver rekonstrueras genom en mödosam genomgång av journalanteckningar. Men även bortsett från detta är kostnaden för HVB-placeringar troligen svår att analysera eftersom den individuella variationen kan vara mycket stor. Det kan därför finnas risk att utfallet av en jämförelse mellan en interventionsgrupp och kontrollgrupp på vardera säg 20 personer påverkas starkt av enstaka extremvärden (vare sig de finns med eller inte i datamaterialet). Ett genomgående problem för effektutvärderingar av åtgärder för sådana riskgrupper är att antalet individer som berörs är få. Detta är dock kanske något som delvis löser sig med tiden om programmen varar flera år och successivt tar in individer från nya årskullar.

3.3 Slutsatser från Norrköpingsexemplet

Jag har här valt att särskilt gå genom uppläggnings- och genomförande i Norrköping eftersom denna fond är och har varit en förebild för liknande arbete i många andra kommuner. Norrköping var först med ett speciellt koncept för finansiering och organisation av utvecklingsarbete, men det innebär naturligtvis inte att man var först med vare sig utvecklingsarbete eller med att genomföra den typ av åtgärder som man har satsat på i de första fem projekten. Det är väl heller inte säkert att fonden var en förutsättning för att alla dessa projekt skulle ha kommit igång. SkolFam2-projektet var ju en fortsättning på ett arbete som bedrivits tidigare. Många kommuner sätter in åtminstone vissa av de åtgärder för att reducera skolk som ingår i projektet Alla barn i skolan och inte heller Servicetraineeprogrammet är unikt. Det är därför inte självklart att det har blivit mer av »sociala investeringar« i Norrköping; man har

med några smärre undantag inte haft tillgång till mer resurser än man ändå skulle ha förfogat över.

Det jag anser värt att särskilt lyfta fram är i stället just arbetssättet: en metod för att formulera, välja och lära från projekt som syftar till att utveckla bättre metodik för tidiga insatser för barn och unga. Viktiga inslag är att

1. det finns en särskild beredningsprocess som är öppen för förslag från hela organisationen
2. det finns ett fokus redan i projektplaneringen på effektutvärdering
3. återföringskravet ger utförarna intresse av att komma med förslag som har realistiska förutsättningar att lyckas och att effektutvärderingarna blir tillförlitliga.

Samtidigt finns det flera oklarheter i fondens riktlinjer. Mycket energi har lagts ned på frågor kring hur och under vilka förutsättningar en fond kan integreras i kommunens ekonomiska redovisning och det är inte solklart vad svaret är. Men frågan är varför det alls skulle vara behövligt att göra det. Norrköpings kommuns omsättning överstiger 6 miljarder kronor. En avsättning för överföringar till nya utvecklingsprojekt under ett år på 20 miljoner kronor skulle utgöra en tredjedels procent av driftbudgeten som borde kunna hanteras som vilket utgiftsanslag som helst utan att föras upp i balansräkningen. En annan dunkel aspekt som sammanhänger med detta är varför det skulle vara ett mål att långsiktigt hålla fondens saldo oförändrat, baserat på återföringar som exakt motsvarar de ursprungliga överföringarna. Om man i stället tänker sig att nya medel kan tillföras löpande skulle man öppna för projekt där den samhällsekonomiska avkastningen bedöms vara positiv, men där projektkostnaden inte helt täcks av egna framtida utgiftsminskningar. Därmed skulle nya projekt delvis finansieras från återföringar, delvis med nya anslag.

I de kommande två kapitlen ska vi vidga perspektivet. I nästa kapitel ger jag en kort nationell översikt. Den visar att många kommuner har följt Norrköping i spåret, eller överväger att göra så, men i de flesta fall utan att ställa krav på återföring. I följande kapitel diskuterar jag förutsättningarna för samhällsekonomiska bedömningar av denna typ av investeringsprojekt och konstaterar att det återstår mycket utveck-

lingsarbete för att göra detta. Som jag närmare utvecklar i slutsatskapitlet pekar detta på att det finns behov av att anpassa Norrköpingsmodellen på sätt som gör den rimligt ambitiös, och därför möjlig att genomföra i fler kommuner.

4

Sociala investeringsfonder i landets kommuner: en överblick

Norrköpings kommun beslutade om sin sociala investeringsfond 2010. Detta fick stor uppmärksamhet. Politiker och tjänstemän runt om i landet tog en rad initiativ och frågan om införande av fonder kom att diskuteras i många kommuners fullmäktige och kommunstyrelser. För en del kommuner var frågan inte aktuell därför att man redan hade liknande arrangemang för att finansiera utvecklingsprojekt, men med andra namn och ibland med särskild inriktning mot exempelvis folkhälsoarbete (till exempel Nynäshamn, som startade 2006) eller arbetsmarknadsprojekt. För flera kommuner aktualiserades frågan särskilt därför att man under 2012 och 2013 erhöll *windfalls* i form av återbetalningar av premier från försäkringsbolaget AFA till följd av att kostnaderna för sjukskrivningar minskat. Detta gjorde det möjligt att avsätta medel för en social investeringsfond utan att det behövde uppfattas som en omföring av medel i den ordinarie budgeten.

För att få en överblick över den aktuella situationen i landets kommuner genomförde SKL:s Psynkprojekt i maj 2014 en enkätundersökning bland länets alla kommuner och landsting/regioner. Totalt fick man svar från 250 kommuner, eller 86 procent av landets kommuner. Jag har kompletterat denna enkät med egna sökningar via nätet. Utgångspunkten har varit sökningar med nyckelorden »social investeringsfond«

med eller utan kommunnamn. Sökningen har ibland gett träffar på beslutsprotokoll och andra kommunala dokument, ibland på tidningsartiklar eller mötesreferat som gjort det möjligt att leta rätt på relevanta beslutsprotokoll, tjänsteskrivelser och riktlinjer (många kommuner lägger ut dessa på sina hemsidor).

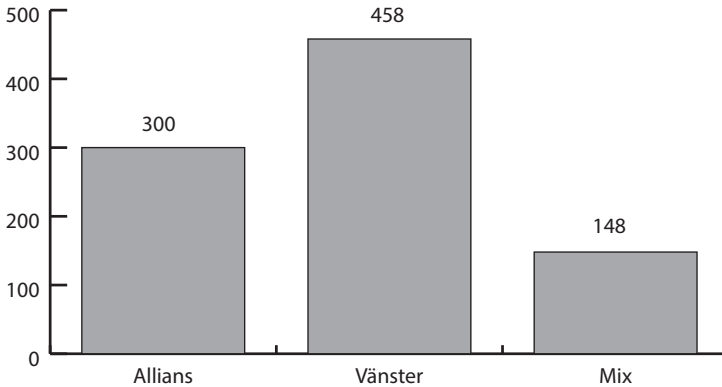
Resultatet av denna kartläggning visar att i maj 2014 verkar åtminstone 62 av landets kommuner, och minst två landsting och två regioner, ha avsatt medel för sociala investeringsfonder. Totalt uppgår kommunernas avsättningar till 1 312 miljoner kronor medan de fyra landstingen och regionerna skjutit in totalt 85 miljoner kronor. Av kommunfonderna utgörs 400 miljoner kronor av de »utvecklingsfonder för sociala investeringar« i Göteborgs kommun som beslutades i november 2012. En viss andel (70 miljoner kronor) öronmärktes för skolsatsningar under 2013 och ytterligare 100 miljoner kronor har fördelats ut till kommunens stadsdelsnämnder för förebyggande socialt arbete.

Fonden i Göteborg drevs igenom av den rödgröna majoriteten. Oppositionen motsatte sig fonden och hävdade att den inte var tillåten. År 2013 fick kommunstyrelsen en erinran från stadsrevisionen som menade att avsättningen stred mot god redovisningssed. Mina sökningar på nätet visar att den frågan fick stor uppmärksamhet i flera kommuner som övervägde att införa sociala investeringsfonder. Exempelvis rapporterar Stadskontoret i Halmstads kommun i ett PM 9 februari 2012 att kommunens sakkunniga revisorer skulle betrakta en avsättning till en sådan fond »enligt Norrköpingsmodellen« som lagstridig och skulle ta upp detta i revisionsberättelsen. Halmstads kommun redovisar i SKL:s enkät i maj 2014 att den inte beslutat införa en social investeringsfond, men överväger att göra det.

I figur 1 har jag delat upp anslagna medel enligt min kartläggning i kommuner med olika politisk majoritet. Jag har här uteslutit Göteborg för att inte låta en enda kommun styra helhetsintrycket. Figuren visar att det inte finns någon klar höger-vänstertendens. Bilden blir likartad om man i stället för fondmedel räknar antal kommuner. 20 kommuner som styrdes av allianspartier och 29 som styrdes av vänsterpartier (Göteborg här medräknat) har infört sociala investeringsfonder.

Totalt har, enligt min kartläggning, 21 procent av landets kommuner infört sociala investeringsfonder. Av kommuner med färre än 10 000 invånare har endast 6 procent (5 kommuner) sådana fonder enligt min

Figur 1 Avsatta medel (miljoner kronor) för sociala investeringar i kommuner med politiska majoritet (2010–2014) i borgerliga (Allians), röd-gröna (Vänster) eller blocköverskridande koalitioner (Mix).



Källa: Egen bearbetning av enkät från SKL.

kartläggning.¹⁵ De flesta kommuner har varit försiktiga när det gäller hur stora medel som har avsatts för ändamålet. 41 av de 62 kommunerna har satsat högst 10 miljoner kronor. I nästan hälften av kommunerna (27 stycken) är detta belopp högst 5 miljoner kronor. Som man kan tro finns det en positiv korrelation mellan belopp och folkmängd.¹⁶

SKL:s enkät visar dock att betydligt fler kommuner än de som redan har beslutat införa sociala investeringsfonder planerar, utreder eller diskuterar sådana fonder. Av de 250 kommuner som besvarat enkäten hade 54 beslutat införa dessa. 21 kommuner uppgav i SKL:s enkät att de hade planerade insatser som de definierade som sociala investeringar och ytterligare 59 kommuner befann sig i något slags förberedelsestadium. Detta kan jämföras med att det totala antalet kommuner som har avsatt medel enligt min kartläggning är 63. Mellanskillnaden utgörs av 5 kom-

¹⁵ I kategorin 10 000–20 000 invånare har 20 procent infört fonder. Dessa andelar ska tolkas med försiktighet eftersom bortfallet i SKL:s enkät är större bland små kommuner och det är möjligt att små kommuner i högre utsträckning »gått under radarn« för mina sökningar på nätet.

¹⁶ Korrelationskoefficienten är 0,90.

muner som ingick i SKL-enkätens bortfall och resten är kommuner som angett att de befinner sig i förberedelsestadier.

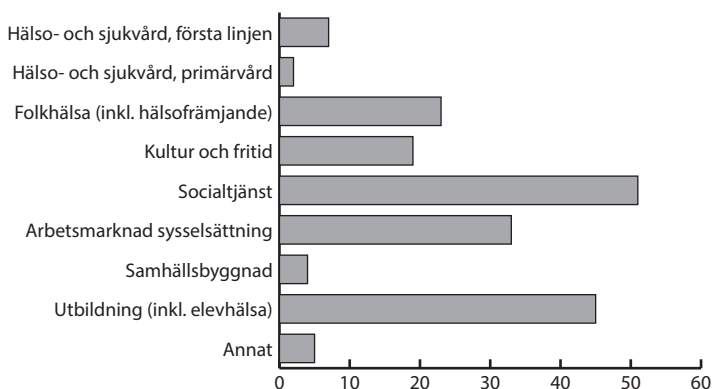
Flertalet fonder är främst öppna för ansökningar från de egna förvaltningarna/nämnderna. I några fall vänder man sig även till privata utförare, ideella organisationer och/eller sociala företag. I 15 kommuner finns riktlinjer för hur erfarenheterna från de projekt som genomförts ska implementeras i den reguljära verksamheten.

SKL ställde även bland annat frågor om fondernas inriktning. Som figur 2 visar är fonderna främst avsedda för projekt inom skola, socialtjänst och arbetsmarknad, men några kommuner nämner även folkhälsa och kultur/fritid.

33 av de kommuner som enligt SKL-enkäten infört fonder hade gjort särskilda avsättningar av tidigare överskott som eget kapital, medan 20 endast reserverade medel inom driftbudgeten.¹⁷ I enkäten frågades vidare om fonderna ställde krav på återföring. Det visade sig att endast 13 kommuner har ett sådant krav. Av dessa har 9 följt Norrköpingsmodellen genom »villkorad återföring«, medan 4 kommuner kräver ovillkorlig återföring.

17 En av de 54 kommunerna har inte svarat på denna fråga.

Figur 2 Inriktningar för de sociala investeringsfonderna, procent av kommuner som har svarat (observera att flera svarsalternativ kunde väljas).



Källa: Egen bearbetning av enkät från SKL.

Enkäten efterfrågade inte skälen för kommunernas val när det gäller återföring. Några skäl för att avstå från återföring utvecklades i en tjänsteskrivelse från stadsledningskontoret i Västerås 11 mars 2013:

Modellen med krav på återbetalningar av bidrag, föreslås att inte införas i Västerås stad. Bakgrunden är att modellen bedöms vara svår att tillämpa i praktiken. De insatser som genomförs av en nämnd kanske har positiva effekter för en annan nämnd. Erfarenheterna talar också för att sambanden mellan gjorda insatser och ekonomiska effekter är svåra att bevisa. Förväntade effekter uppstår kanske efter 15–20 år och inte redan efter 3–4 år. Dessutom kommer både politiker och tjänstemän att bytas ut under perioden från utbetalning till att bidraget ska återbetalas.

När det gäller villkor för att undantag ska medges för återföring har jag funnit några exempel på hur dessa kan formuleras. Riktlinjerna i Uddevalla stadgar att: »Återbetalningen av projektmedlen skall vara genomförd inom 10 år, om inte synnerliga skäl föreligger«. I Trelleborg och Södertälje sägs att återföringskravet kan frångås efter särskild prövning. I Linköping föreskrivs följande:

Kommunstyrelsen kan besluta om avvikelse från återbetalningsmodellen. Det ska då röra sig om synnerliga skäl, t.ex. att projektutvärderingen tydligt visar på en utebliven ekonomisk lönsamhet eller att projektansökan eller projektutvärdering visar att ekonomisk lönsamhet helt eller delvis inte sker inom nämndens/nämnders budget (dvs. annan nämnd/myndighet får den ekonomiska lönsamheten av ett projekt).

I en utvärdering av första året med den sociala investeringsfonden i Södertälje (Skinnars 2014), som alltså har en villkorad återföringsmodell, redovisas att två initiativ varit nära en komplett ansökan om medel men dragits tillbaka, i båda fallen med kravet på återföring som huvudanledning. I det ena bedömdes att man inte skulle kunna garantera de besparingar som återföringen krävde, i det andra att kraven på uppföljning av mål och effekter var för stora och tidskrävande.

5

Kommunekonomiska kontra samhällsekonomiska effekter

Även om de första utvärderingar som har gjorts i Norrköping visar intressanta resultat och framför allt ger mersmak är det uppenbart att effektutvärderingar av kommunekonomiska effekter inte är enkla att göra. Detta är troligen ett av skälen till att, som vi såg i föregående kapitel, få kommuner har valt att kräva återföring av medel.

Men det kan finnas andra skäl. Man kan resa en rad principiella invändningar mot att fonderna ska inriktas på utvärderingsbara vinster för den egna kommunen. En invändning är att det motverkar en prioritering på tidiga insatser för barn och unga. Även om dessa skulle ha högre avkastning än senare insatser kan man i allmänhet räkna med att det tar längre tid innan de materialiseras. Att kräva en återföring av medel först efter 15 år är förmodligen i de flesta fall orealistiskt, men det är ett sådant, eller ännu längre, tidsspänn man kan behöva för att motivera insatser för förskolebarn. En annan principiell invändning är att kommunens ekonomiska resurser är ett medel, inte ett mål. Målen relaterar till invånarnas välfärd och inte ens de framtida offentligfinansiella effekterna är entydigt kopplade till den enskilda kommunen. I många kommuner flyttar en hög andel av ungdomarna från kommunen efter gymnasiet.

Samtidigt kan, som jag diskuterade i kapitel 3, det villkorade återföringskravet ge viktiga incitamentseffekter. Det skärper kravet på realism

i projektförslag och på seriositet i bedömning och prioritering av dessa. Det ökar incitamenten för planering och genomförande av en tillförlitlig effektutvärdering, vilket därmed kan förväntas lägga grund för lärande och uppskalning av framgångsrika metoder. Det är emellertid inte någon nödvändig förutsättning för sådana incitamentseffekter att återföringen uppgår till samma belopp som erhållits i anslag. En annan tänkbar grundmodell är att projektförslagen utvärderas utifrån sin samhällsekonomiska lönsamhet och att återföringen sedan begränsar sig till den del av avkastningen som visar sig genom minskade utgifter för den egna kommunen inom en inte alltför lång tidsrymd. Denna modell innebär givetvis att fonden successivt måste fyllas på.

En sådan partiell återföringsmodell skulle underlättas om det verkligen var möjligt att bedöma den samhällsekonomiska avkastningen av en föreslagen åtgärd. Förutom att det skulle innebära att det vore möjligt att i en allmän mening bedöma om ett åtgärdsförslag är välfärdshöjande, sett i ett totalt samhällsperspektiv, skulle man i synnerhet få en belysning av tids(livscykel)perspektivet på åtgärdens effekter.

Det kan i dag knappast göras utan vidare; det finns inte i Sverige färdiga kalkylmodeller för detta. I en särskild SNS-rapport (Hultkrantz 2015) diskuterar jag förutsättningar för att utveckla sådana modeller för svenska förhållanden. Här ska jag bara ge en kort bakgrund till detta.

Flera svenska myndigheter tar regelbundet fram samhällsekonomiska kalkyler som underlag för beslut och ofta utformas riktlinjer, manualer, kalkylprogram och undervisningsmaterial för detta ändamål. Detta gäller exempelvis Trafikverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Folkhälsomyndigheten. En översikt och jämförelse av de metoder som används finns i Svensson och Hultkrantz (2014).

Metodikerna kan grovt sett delas upp i två kategorier: kostnadseffektanalys (CEA) och kostnadsnyttoanalys (CBA).¹⁸ I båda fallen analyseras skillnader i utfall mellan en viss åtgärd och utfallet i ett jämförelsealternativ (*business as usual*). I CEA relateras den ökade kostnaden till den ökade effekten, som vanligen är ett index som väger samman effekter i flera dimensioner. I CBA görs samma sak men här används monetära vikter (kalkylpriser) för att beräkna effektindex. Vanligen är utgångspunkten

¹⁸ Jag använder här de engelska akronymerna som är de som vanligen används.

för bestämningen av kalkylpriserna att de ska spegla medborgarnas betalningsvilja för en marginell förändring i en viss effektdimension. I teorin kan CEA användas för att prioritera mellan olika sätt att uppnå en viss effekt, medan CBA kan användas för att prioritera mellan åtgärder som ger olika slags effekter. I verkligheten kan det snarare vara tvärtom (Svensson och Hultkrantz 2014).

CEA är den vanligaste metoden inom hälsoekonomi. Det vanligaste effektindexet är kvalitetsjusterade levnadsår, eller QALY, där en QALY är tänkt att motsvara värdet av ett levnadsår med full hälsa. Detta index används sedan för att väga samman livskvalitet, vilken vanligen värderas i minst fem olika dimensioner, med livslängd. Livskvalitet mäts med särskilda enkäter som kan fyllas i, till exempel av patienter före och efter en behandling. Dessa vägs samman och integreras över tiden till ett samlat QALY-mått. Exempelvis kommer en behandling, som helt motverkar en sjukdom som skulle sänka livskvaliteten från 1 till 0,5 under två år, att ge en livskvalitetshöjning som motsvarar $2 * 0,5 = 1$ QALY, det vill säga vara likvärdig med en behandling som förlänger livet ett år med full hälsa.

CBA är den gängse metoden på andra områden än hälsa och medicin. CBA har en tydligare koppling till ekonomisk teori. Många olika slags effekter kan relateras till monetära mått, vilket gör att man kan summera »äpplen och päron«. Även om det inte kan göras, därför att en del nyttoeffekter inte går att värdera i ekonomiska termer, kvarstår att vissa andra nyttoeffekter, liksom kostnaderna, kan sammanfattas på detta sätt. På så vis kan antalet dimensioner i ett komplext beslutsproblem reduceras, vilket kan vara till stor hjälp. Det är ofta varken möjligt eller behövligt att alla konsekvenser av ett beslut kan kokas ner till en enda monetär dimension.

Som jag nämnde är gränsen mellan CEA och CBA oklar. CEA används i dag allt oftare som ett mellansteg i en CBA. I hälsoekonomiska analyser behöver man ofta hantera effekter i fler dimensioner än de som fångas med QALY-måttet och beslutsfattare står då inför frågan om en viss behandling är värd pengarna, vilket är en mer krävande fråga att besvara än hur ett givet budgetanslag ska fördelas mellan olika åtgärder. För att brygga till CBA krävs att ett kalkylpris kan sättas på en QALY. Om och hur detta kan göras är i hög grad en fråga som är öppen för

forskning¹⁹, men inte desto mindre är det redan mycket vanligt att CBA och CEA kombineras på detta sätt.

Det har gjorts en del CBA-analyser i Sverige av åtgärder som skulle kunna vara sociala investeringsprojekt. Inom ramen för ett större projekt som jag har lett kring ekonomisk analys av särskilt kommunernas planering av insatser för att förebygga eller ingripa vid olyckor (Hultkrantz m.fl. 2014) har vi gjort några sådana studier. Ett exempel är en utvärdering av ett experiment på ett äldreboende i Sunne med ett »förlåtande golv« som syftade till att minska fallskador (mycket vanliga på äldreboenden med ofta allvarliga konsekvenser), se Ryen och Svensson (2014). Ett annat exempel som också gäller äldreboenden är en nyttokostnadsanalys av sprinklersystem (Jaldell 2013). I båda fallen användes en kombination av CEA och CBA.

En CBA som fick stort politiskt genomslag, trots att själva nyttokostnadsanalysen är överslagsmässig, är en studie av effekterna av mindre klasstorlek i mellanstadiet (Fredriksson m.fl. 2013). Grunden var en effektstudie baserad på longitudinella registerdata för hela befolkningen (i vissa årskullar) där man använde en exogen variation i klasstorlek (baserad på om en årsklass individer som anvisades en viss skola understeg eller översteg ett delningstal, nämligen 30 elever per klass) som interventionsvariabel. Man kunde sedan följa eleverna under flera decennier och effekten av klasstorleken i mellanstadiet utvärderades med avseende på senare skolresultat och löneutveckling. Fredriksson med flera gjorde sedan en översiktlig CBA genom att ställa nuvärdet av löneeffekten mot en schablonmässig uppskattning av merkostnaden för mindre klasstorlek.

Den sociala investeringsfonden i Norrköping har hittills gett underlag för en samhällsekonomisk utvärdering. Detta är den tidigare nämnde utvärderingen (Bernfort och Lundqvist 2014) av projektet för familjehemsplacerade barn, SkolFam2. I denna utvärderas även interventionens effekter, jämfört med kontrollgruppen, i olika livskvalitetsdimensioner. Detta innebär att QALY-effekten kan beräknas. Är man sedan beredd att

19 Aktuella svenska studier är Svensson och Hultkrantz (2013), Ryen och Svensson (2014a) och Nerhagen m.fl. (2015). Det pågår flera svenska studier kring dessa frågor vid Institutet för hälsoekonomi i Lund, Örebro universitet och Karlstads universitet.

sätta ett kalkylpris på en QALY kan man här få en monetär värdering.²⁰

I USA har under en längre tid funnits ett växande intresse för nyttokostnadsanalys av olika typer av insatser för barn och unga. Detta sker förstås mot bakgrund av att diskussion och forskning kring olika samhällsproblem visat att dessa ofta bottnar i förhållanden under barn-
domen. Men mer specifikt har behovet av ekonomisk analys utvecklats ur en allt starkare betoning på evidens som grund för beslut om satsningar med offentliga medel. Detta har inneburit att många forskargrupper utvecklat formaliserade och namngivna koncept för olika typer av sociala interventioner vars effekter utvärderas genom experimentella studier. På ett liknande sätt som inom medicinen, där metaanalyser av kliniska studier med kostnadseffektivitetsberäkningar läggs till underlag för rekommendationer (*guidelines*) för praktiker, har det efterhand utvecklats ekonomiska analysmodeller för att utvärdera sådana sociala interventioner.

Föregångaren på detta område är ett institut i delstaten Washington, Washington State Institute of Public Policy, WSIPP (www.wsipp.wa.gov). Detta har en längre tid utvecklat system för metaanalyser och nyttokostnadsanalyser för att ta fram underlag för beslut om åtgärder i delstaten (en aktuell översikt är IOM and NRC 2014). Kostnader, effekter och nytta relateras därför till delstatens befolkning. Systemen utvecklades initialt för utvärdering av tidiga insatser för barn och för åtgärder riktade mot kriminalitet, särskilt bland ungdomar, men senare även för åtgärder inom bland annat utbildning och drogmissbruk. Institutet publicerar sina resultat och de bakomliggande modellerna på nätet. Med stöd av olika stiftelser pågår arbete för att anpassa dessa modeller till andra delstater. I Europa finansierar de lokala myndigheterna i Birmingham och Manchester ett liknande initiativ vid Socialforskningsinstitutet i Dartington (www.dartington.org.uk). Detta har nyligen publicerat en rapport (The Social Research Unit 2013) som redovisar hur WSIPP:s analysmodeller har anpassats till nyttokostnadsanalys för befolkningen i England och Wales.

20 Bernfort och Lundqvist (2014) skattar den genomsnittliga QALY-vinsten per individ till 0,16. Med olika tänkbara värderingar av QALY (se Svensson och Hultkrantz 2014) är det ekonomiska värdet 80–208 tusen kronor. Detta är 3–7,5 gånger mer än den beräknade nettokostnaden per individ.

WSIPP:s analysystem går i följande steg:

1. Först genomförs en metaanalys av effektstudier. För att tas med i analysen ska vissa kvalitetskrav uppfyllas men det görs även en vägning av olika studiers resultat med hänsyn till studiernas kvalitet (exempelvis får en före–efterstudie lägre vikt än ett försök med randomiserad kontrollgrupp). I metaanalysen beräknas statistiska mått för effektens storlek på olika utfallsvariabler, inklusive mått på standardfel.
2. Därefter beräknas effekter på »länkade resultatvariabler«. Detta är effekter på intermediära variabler som kan kopplas till en ekonomisk värdering. Exempelvis kan de underliggande studierna visa hur interventionen har påverkat försökspersonernas poäng på ett visst test. Om det sedan finns andra studier som visar samband mellan sådana poäng och sannolikheten att få fullständiga betyg från grundskolan så kan ett länkat resultat på denna sannolikhet beräknas, och detta kan sedan i sin tur användas för att uppskatta hur deltagarnas löneinkomster kommer att påverkas.
3. Slutligen beräknas nyttokostnadsmått. Standardfelen från metaanalyserna används för att ange osäkerheten både i det ekonomiska utfallet och när det gäller att interventionen alls har en positiv effekt.

Nyttokostnadsanalyserna baseras på utfallet för hela samhället, det vill säga delstatens medborgare. Kostnader och nytta beräknas under förutsättning att interventionen är permanent. Det innebär att man inkluderar kostnad för utbildning av personal, genomförande och övervakning, däremot inte för särskilda startkostnader.

En baskomponent på nyttosidan är effekter på nuvärdet av löneinkomster. Grunden för denna beräkning är ofta skattningar av utbildningspremier, det vill säga hur löneinkomst påverkas av ett års extra utbildning på olika utbildningsnivåer, eller motsvarande skattningar av sambandet mellan löneinkomst och poäng i standardiserade test. Andra nytto(eller onytto)effekter som värderas är hälsoeffekter, effekter på mortalitet (till exempel självmord), kostnader för sjukvård, utbildningstjänster, psykiska behandlingar samt kostnader för brott (materiella och humana kostnader för drabbade samt samhällskostnader för lagföring, fängelser med mera).

WSIPP:s nyttokostnadsmodeller har vissa likheter med de kalkyl-

modeller för »sociala bokslut« som har utvecklats för svenska förhållanden av konsultfirman Seeab (Ingvar Nilsson, Anders Wadeskog m.fl.). Dessa saknar dock koppling till effektstudier.

Det finns flera principiella metodproblem med WSIPP:s beräkningar. Ett gäller kausalitet. Tanken är att man kan följa en händelsekedja från den direkta effekten av en åtgärd till den länkade resultatvariabeln till ett ekonomiskt utfall, till exempel löneinkomst. Men korrelation betyder inte nödvändigtvis kausalitet. Det kan exempelvis tänkas att individer som inte klarar av att fullfölja en viss skolgång har problem som skulle påverka deras löneinkomst även om de hade klarat av att fullfölja skolan. Denna fråga belyser jag mer utförligt i Hultkrantz (2015).

Det är emellertid inte omöjligt att åtminstone i vissa fall underbygga sådana kopplingar med kvasiexperimentella studier där kausala tolkningar kan göras med rimlig trovärdighet. Ett exempel är den svenska studien av Fredriksson och Öckert (2013) av effekten av klasstorlek, där denna effekt har kunnat följas längs hela händelsekedjan över betygsresultat till löneinkomster.

Ett annat stort problem är interaktionseffekter. Effekten av en viss åtgärd kan ofta förväntas vara beroende av om den görs isolerat eller om andra åtgärder också sätts in. Sådana andra åtgärder kan minska effekten av en viss åtgärd eller tvärtom förstärka den. WSIPP försöker i viss mån ta hänsyn till detta genom att skatta »portföljeffekter«.

Ännu mer generell är kontextens betydelse för effekterna av åtgärden. Detta är ett uppenbart skäl till att det i många fall är svårt eller omöjligt att använda WSIPP:s skattningar av effektstorlekar för att göra bedömningar av effekter av liknande insatser under svenska förhållanden. Det är ju för övrigt även en invändning mot rigid tillämpning av evidensbaserad praktik i kommunal verksamhetsutveckling.

Som visats av främst WSIPP är det emellertid fullt möjligt att göra betydligt mer utvecklade samhällsekonomiska analyser av exempelvis tidiga insatser för barn. Troligtvis är förutsättningarna betydligt bättre för detta i Sverige än i USA genom vår tillgång till longitudinella registerbaserade databaser. Medan WSIPP har ett uppifrånperspektiv, som utgår från vetenskaplig evidens, har de sociala investeringsfonderna ett nedifrånperspektiv – det handlar om att lära av sin egen praktik. I båda fallen behöver emellertid studier av effekt kompletteras med ekonomisk analys av förhållandet mellan effektens nytta och åtgärdens kostnad.

6

Slutsatser: några förslag

I den här rapporten har jag gett en bakgrund till initiativen att införa sociala investeringsfonder. Jag har konstaterat att drygt 60 kommuner har beslutat om sådana system och att ytterligare minst lika många överväger saken. Till detta kommer att liknande system men med andra namn och kanske delvis andra inriktningar finns i andra kommuner samt att även några landsting och regioner har infört sociala investeringsfonder.

Det är alltså uppenbart att de sociala investeringsfonderna anses fylla ett behov i många kommuner. Men det finns stor variation mellan kommunerna i hur fonderna är utformade, särskilt när det gäller synen på återföringar och (förmodligen) kopplingen till effektutvärderingar. Även de mest seriösa initiativen, som Norrköpingsfonden, prövar sig fram i obanad terräng och, med undantag från det stöd man har fått av SKL, med svagt nationellt stöd. Exempelvis har inga nationella myndigheter hittills intresserat sig för hur samhällsekonomiska analyser ska göras av utvecklingsprojekt inom exempelvis socialt arbete och utbildning, trots att motsvarande riktlinjer och kunskapsunderlag finns på flera andra områden.

Vi är alltså i ett skede där många frågor fortfarande behöver diskuteras kring hur sociala investeringsfonder bäst bör utformas. Jag vill

därför här sammanfatta mina slutsatser från denna genomgång i form av förslag på några punkter.

6.1 Fond och återföring

Krav på (villkorad) återföring innebär att en social investeringsfond fördelar medel på andra villkor än vad som görs i en normal budgetprocess. I en sådan process är ett anslag från en sidoordnad pott för särskilda åtgärder i viss utsträckning »gratis« för den enskilda förvaltningsenheten eftersom alternativet är att de skulle hamna någon helt annanstans. Det kan därför finnas skäl att hålla sig framme och äska medel för åtgärder som man inte skulle ha prioriterat om man själv fritt förfogat över medlen. Med ett återföringskrav kan det finnas starkare skäl att noga överväga om ett utvecklingsprojekt är angeläget och har utsikter att lyckas. Det är mindre roligt med extravaganser om de kommer till priset av att man längre fram får skära ned på den egna kärnverksamheten. Återföringskravet innebär därför också att det blir av vitalt intresse för de som utför verksamheten, eller är tänkta att gynnas av den, att det genomförs en tillförlitlig effektutvärdering.

Men återföringen ska göras flera år fram i tiden. Mandatperioderna är begränsade till fyra år och även under en mandatperiod byts ledamöter och förvaltningschefer ut. Återföringskravets incitamentseffekter hänger på att kravet uppfattas som trovärdigt. Om man har goda skäl att tro att det kommer att glömmas bort eller lätt kan »snackas bort« får det naturligtvis mindre betydelse. I de fall externa aktörer är inblandade är det möjligt att säkerställa kravets trovärdighet med avtal. Men när det gäller interna åtaganden inom kommunen är det inte så. Kommunfullmäktige är suveränt och tar varje år nya budgetbeslut. För att få trovärdighet i ett återföringskrav kan det därför vara viktigt att det finns rutiner och dokumentation som gör att kravet inte utan vidare kan ignoreras. Ett sätt att bidra till detta är att ha en fond, även om den är virtuell, och att det finns en explicit årlig redovisning av hur dess saldo utvecklas och vilka överföringar och återföringar som görs från och till den.

Ordet fond har emellertid varit en stötsten för många kommuner därför att man har tänkt sig att det innebär något som ingår som en självständig del i kommunens ekonomiska redovisning. Jag uppfattar detta som ett helt onödigt problem. Liknande frågor löses i många

andra sammanhang med fristående redovisningar. Exempelvis finns det många önskemål om att nationalräkenskaper redovisas på ett annat sätt, kanske med en annan branschindelning (turistnäringen) eller med fler intäkt- och utgiftsposter (gröna nationalräkenskaper). Lösningen på detta har då varit att redovisa sådana räkenskaper i så kallade satellitkonton, det vill säga räkenskaper som bygger på samma principer som de ordinarie räkenskaperna men som är helt fristående från dessa. Exempelvis publicerar SCB och Tillväxtanalys varje år ett satellitkonto för turistnäringen som baseras på samma underlag och principer som nationalräkenskaperna.

Det behövs alltså inte någon »verklig« fond. Det räcker med att skapa utrymme i den årliga driftsbudgeten för att täcka nettot av överföringar till nya projekt och återföringar från gamla. Det innebär också att det inte finns något skäl att direkt koppla sådana avsättningar till storleken på kommunens totala årliga överskott (eller underskott). Om kommunens ekonomi är kärv blir naturligtvis budgetprioriteringen tuff, men det är inget som säger att utvecklingsarbete bara ska bedrivas under goda tider. Men det kan ändå finnas skäl att ha en virtuell fond. Det tydliggör investeringsaspekten på utvecklingsarbetet, är ett sätt att göra krav på återföringar trovärdigt och kan kanske också bidra till att påminna om behovet av att fortsätta skapa utrymme för nya projekt. Mitt *första förslag* är att om man därför väljer att ha en fond så bör denna hanteras i en kompletterande fristående redovisning (det vill säga ges ett satellitkonto vid sidan av den ordinarie ekonomiska redovisningen). Kan denna särskilda redovisning av något skäl inte tas med i årsberättelsen så finns det säkert andra sätt att göra den offentligt dokumenterad.

6.2 Återföringens storlek och villkor

Utvecklingsåtgärder som syftar till innovation och som förväntas ge avkastning i framtiden innebär risk. Risk och därmed riskstrategier är centrala aspekter på alla investeringar. Det är därför lite märkligt att riskaspekter inte verkar ha lyfts fram i diskussioner och riktlinjer för sociala investeringsfonder.

Ett ovillkorligt återföringskrav, där hela det belopp som överförts ska återföras, har i princip samma riskprofil som ett banklån. Den enhet som ska göra återföringen bär ensam riskens »nersida« (besparingen

blir mindre än återföringsbeloppet) och får ensam dess »uppsida« (besparingen blir större). En villkorlig återföring innebär i stället att den kommuncentrala fonden bär hela eller en del av »nersidan«. Det är inte självklart att dessa två scheman är de riskdelningsscheman som är de lämpligaste. Man skulle kanske vänta sig att den som finansierar en investering och den som utför den delar både på förlust och vinst. Vad som är mest lämpligt kan variera från fall till fall, men en allmän rekommendation jag vill ge är att riskdelningen görs mer tydlig än den är i dag. Ett steg på vägen är att koppla återföringen till specifika utfallsmått som kan följas upp.

De relativt få kommuner som valt en återföringsmodell har baserat denna på återföring av uppnådda kommunala utgiftsminskningar. Detta kan på flera sätt vara problematiskt. Ett problem uppstår naturligtvis om det inte är tydligt vilka utgifter som ska räknas eller hur utvärderingen ska göras. Ett andra problem är att detta knyter återföringen till två osäkra utfall. Den ena osäkerheten gäller den verkliga effekten av en viss insats (till exempel ökad skolnärvaro eller högre andel elever med fullständiga betyg). Den andra osäkerheten gäller vilken utgiftsbesparing detta verkligen leder till. Exempelvis är flera av de projekt som fått medel i Norrköping tänkta att leda till minskade kostnader för HVB-placeringar. Denna utgiftseffekt kan emellertid ha stor variation, vilket innebär att man kanske – trots att man i en stor population skulle ha fått en betydande genomsnittlig utgiftsminskning – får en helt annan utgiftseffekt när man utvärderar denna för en mindre grupp individer.

Ett tredje och mer fundamentalt problem är att ett krav på hundra procentig återföring riskerar att leda till en prioritering av projekt till arbetsmarknadsåtgärder för vuxna som får kommunalt bistånd och andra åtgärder som snabbt ger effekter just för kommunens ekonomi.

Ale kommun, som ju är en av »pionjärkommunerna« i SKL:s Psyнк-projekt tillämpar något de kallar en dubbelmodell. Denna innebär en blandning av en fondmodell och en ramanslagsmodell, där enbart fondmodellen ställer krav på återföring.

Mitt *andra förslag* är därför att återföringskraven varieras mellan olika projekt och begränsas till de minskade utgifter för kommunen som uppstår för kommunen inom en överblickbar period (fem år?). Det innebär att återföringskravet får en liknande funktion som en självrisk i en försäkring. Å ena sidan ställs ett reellt återföringskrav med de in-

citamentseffekter som detta kan förväntas föra med sig (se kapitel 3). Å andra sidan är utförarnas risktagande begränsat och större vikt kan läggas i samband med val och utvärdering av projekt vid andra avkastningsmått än de egna utgiftsminskningarna. Man bör alltså kunna ge anslag till projekt som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma men som medför en nettokostnad för kommunen (återföring mindre än bruttokostnad) – men utan att släppa kravet på återföring av projektets »interna« avkastning.

6.3 Utvärderingstrappa

Retoriken kring kommunala utvärderingar kastar sig mellan ytterligheter. Å ena sidan finns ett utbrett lättsinne som ignorerar de utmaningar som det innebär att göra en användbar effektutvärdering. Å andra sidan finns ett lika utbrett svärmod som radar upp alla de hinder i form av sekretesskydd, etiska och rättsliga begränsningar, stickprovsstorlekar och så vidare som kan göra det svårt att genomföra effektutvärderingar i kommunal verksamhet.

Men mellan dessa ytterligheter kan det finnas många pragmatiska lösningar. Exempelvis kan före-efterstudier, matchade »tvillingjämförelser« eller benchmarking mot framgångsexempel vara alternativ som är lättare att genomföra än försök med randomiserad kontroll. Problemet med små stickprov minskar med tiden om ett program upprepas (och förhållandena i övrigt inte ändras alltför mycket). I den guide för effektutvärderingar som har producerats av SKL:s Psynggrupp (Mejman 2014) ges en rad exempel på hur utvärderingar kan göras jämte råd och dåd för den som ska planera, beställa eller genomföra en utvärdering.

Men startsvårigheterna ska inte underskattas. Det saknas en effektutvärderingskultur i kommunal verksamhet som motsvarar den vana vid klinisk forskning som finns inom sjukvården. Att bygga en sådan kultur kräver insatser från kommunerna själva, forskarsamhället, konsultföretag och statliga sektorsmyndigheter. Det är alltså en process som tar tid.

De kommuner som infört sociala investeringsfonder verkar ha gjort skilda bedömningar av förutsättningarna för att göra effektutvärderingar. Det faktum att de flesta kommuner har valt att avstå från Norrköpings villkorade återföringsmodell pekar väl mot att man ofta har bedömt effektutvärderingar som alltför svåra och betungande.

Mot denna bakgrund finns det skäl att framhålla att man inte bör ställa det goda mot det bästa. Krav på utvärdering bör vara realistiska och rimliga i förhållande till förutsättningarna för de enskilda projekten. I vissa fall kan det vara ett nog så stort framsteg att man på förhand definierar vilka som är de viktigaste utfallsvariablerna och ser till att under projektets gång samla in sådana data, även om man inte kommer att kunna utvärdera insatsen mot någon riktigt bra kontrollgrupp. Det är också naturligtvis bra om effekter kan följas över lång tid, men många gånger kan resultat som kan avläsas i närtid vara mycket användbara. Mitt *tredje förslag* är därför att krav på utvärdering anpassas till de enskilda projektens förutsättningar.

6.4 Långsiktiga samhällsekonomiska effekter

Jag har framhållit att det är rimligt att åtgärdsförslag utvärderas mot sina förväntade samhällsekonomiska effekter och inte bara mot effekterna för den egna kommunens ekonomi. Ytterst är kommunerna ett instrument för medborgarnas välfärd. Behovet av helhetssyn och långtidsperspektiv är stort, inte minst när det gäller insatser för barn och unga.

Samtidigt har jag konstaterat att det saknas svenska kalkylmodeller för att göra samhällsekonomiska bedömningar av det slag som har utvecklats av WSIPP och Dartingtoninstitutet. Det är emellertid ett förhållande som bör kunna ändras väsentligt på några års sikt, vilket jag belyser i Hultkrantz (2015).

Även om man alltså inte ska räkna med att i dag kunna göra något så när fullständiga och tillförlitliga samhällsekonomiska utvärderingar av kommunala sociala investeringar, är det i de flesta fall inte särskilt svårt att avgöra vilka intermediära effektvariabler som långsiktiga samhällsekonomiska effekter kan kopplas till. Uppenbara kandidater för insatser för barn och unga är effekter på skolresultat och i synnerhet på uppfyllande av de grundläggande kunskapskraven i lågstadiet (svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3), mellanstadiet (godkända betyg i alla ämnen i årskurs 6) och högstadiet (behörighet till minst gymnasiet yrkesprogram). För arbetsmarknadsprogram är naturligtvis andelen deltagare som är i arbete eller utbildning vid vissa tidpunkter (90, 180, 360 dagar och så vidare) efter programmets avslutning centrala variabler. I en del andra fall finns specialiserade standardtester som kan

användas för att prediktera långsiktiga effekter av en insats. Mitt *fjärde förslag* är därför att effektutvärderingar av sociala investeringar i hög grad inriktas mot sådana variabler som bör kunna länkas till långsiktiga samhällsekonomiska effekter.

6.5 Beredning och öppenhet

Om syftet med en fond är att bidra till att utveckla kunskap om vilka metoder som kan fungera framgångsrikt är det naturligtvis viktigt att det finns en beslutsprocess som är öppen, det vill säga där det finns stor frihet för alla som är verksamma i den kommunala verksamheten att lämna förslag utan att på förhand hindras av »grindvakter« som kan ha intresse av att inget förändras. Det är inte svårt att tänka sig att detta i praktiken kan vara ett nog så viktigt problem. Innovation medför som regel »kreativ förstörelse«, det vill säga nya arbetssätt utmanar befintliga arbetssätt och kan därför ses som hot mot jobb eller kontroll i en organisation. En andra förutsättning är att det finns en beredningsprocess i vilken projekt väljs ut och planeras på sakliga och professionella grunder.

Kommuner är politiskt styrda och i de flesta kommuner med sociala investeringsfonder är det politiska organ, till exempel kommunstyrelsen, som tar de slutliga besluten. Detta ska alltid ske efter beredning, men det kan göras på olika sätt. I Norrköping och några andra kommuner har man tagit höjd för referensgrupper med forskare och annan expertis. I de flesta kommuner är förmodligen beredningen betydligt mindre ambitiös och det verkar finnas några exempel där den sociala investeringsfonden mer har fungerat som en extrakassa för oförutsedda utgifter. Att ha en seriös beredning är naturligtvis av flera skäl angeläget för att 1) förslagsställare ska finna det mödan värt att ta fram ett projektförslag, 2) medel ska allokeras till projekt som har förutsättningar att bli framgångsrika och 3) planering, genomförande och utvärdering ska utföras på ett skickligt sätt.

Flera kommuner har öppnat för ansökning från andra aktörer än de egna förvaltningarna, såsom ideella organisationer, sociala företag och privata utförare, ensamma eller tillsammans med de kommunala förvaltningarna. Sådan samverkan ställer naturligtvis särskilda krav på regelverken kring sociala investeringsfonder för att man inte ska handla i strid med upphandlingsregler, regler för föreningsstöd och så vidare.

Detta kan dock vara av godo även för den interna verksamheten genom ökad tydlighet i förutsättningarna för finansiering, genomförande och uppföljning och ge större trovärdighet för återförings/återbetalningskrav (som måste grundas på avtal när externa aktörer berörs) och så vidare. Ett problem kan dock vara om man kräver alltför komplexa samarbetskonstellationer. I åtminstone någon kommun krävs alltid samarbeten mellan flera aktörer även inom kommunen, exempelvis av två kommunala förvaltningar. Risken är att projekten därmed blir tungrodda och att enklare förändringsprojekt som inte ekonomiskt kan bära en större samverkansadministration försvinner ur processen.

Mina förslag på denna punkt är att man bör ha en tydlig och öppen process för lämnande och urval av projektförslag. Det bör finnas en särskild beredningsgrupp.

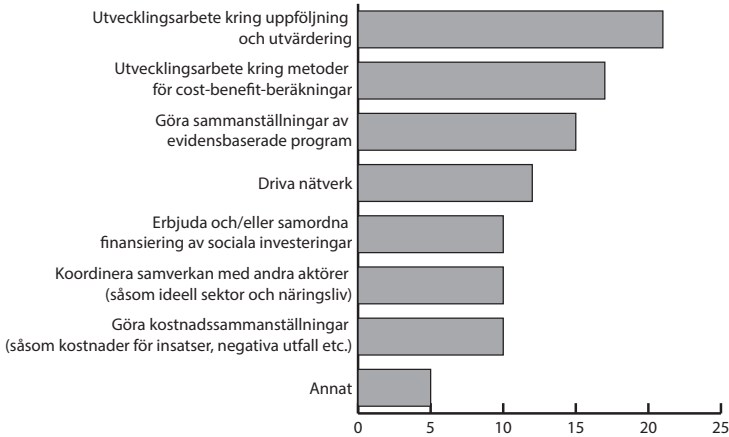
6.6 Slutsatser för myndigheter

De sociala investeringsfonderna bör, som jag betonat, ses som initiativ på kommunal nivå att driva på egen utvecklingsverksamhet. Till skillnad från en mängd andra initiativ kring metod- och kvalitetsutveckling inom utbildning, sociala områden, folkhälsa med mera, är dessa fonder inte resultatet av nationella program som drivits av regeringen eller nationella myndigheter. Däremot har, som jag nämnt, initiativen fått stöd av SKL. Vidare har två landsting (Blekinge och Sörmland) och två regioner (Skåne och Västra Götaland) engagerat sig genom egna fondavsättningar.

De flesta av landets kommuner är små. Många är därför för sin kunskapsförsörjning och verksamhetsutveckling i hög grad beroende av stöd från myndigheter på nationell och regional nivå och/eller samverkan med andra kommuner. Detta är väl känt så det kan vara befogat att fråga varför engagemanget från nationella och regionala myndigheter hittills inte varit större. I SKL:s enkät svarade många kommuner att man efterlyste stöd från nationell nivå. Som framgår av figur 3 efterfrågade man framför allt utvecklingsarbete kring metodik för uppföljning och utvärdering samt metodik för cost-benefit-analys samt sammanställningar av evidensbaserade program.

När det gäller nationella myndigheters svaga stöd kan möjligen viss »stuprörsproblematik« vara en förklaring. Tidiga insatser för barn

Figur 3 Önskemål beträffande stöd från nationell nivå. Procent av kommuner som har svarat (observera att flera svarsalternativ kunde väljas).



Källa: SKL:s Psynkprojekt.

och unga berör frågor inom bland annat Socialstyrelsens, Skolverkets och Folkhälsomyndighetens ansvarsområden så det kanske inte är helt självklart vem som ska ta initiativ i dessa frågor. Men mer troligt är att det beror på att i dessa myndigheter inte tidigare funnits någon starkare tradition av att intressera sig för vare sig kommun- eller samhällsekonomiska bedömningar. Även detta kan vara resultat av »stuprörstänkande« som leder till slutsatsen att kommunfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser är någon annans ansvar.

På departementsnivå, och särskilt inom Finansdepartementet, är det möjligen något annorlunda, men inte heller här har man tagit initiativ till att utveckla samhällsekonomiska analysmodeller.²¹ Det finns mig

²¹ Undantag är de två mikrosimuleringsmodellerna FASIT och SESIM. FASIT är en modell för statiska analyser (det vill säga inte för att studera förlopp över tid) som tillhandahålls av SCB, och SESIM är en dynamisk modell för analys av långsiktiga effekter (exempelvis hur en omläggning av studiefinansieringssystemet kommer att påverka framtida pensionsutbetalningar). Men båda dessa modeller är framtagna för att analysera effekter av förändringar i socialförsäkringssystemens ersättningsregler, skattesatser och så vidare och inte av investeringsåtgärder. FASIT-modellen innehåller kontinuerligt uppdaterad information om skatte- och socialförsäkringsvillkor och skulle kunna användas för att studera

veterligt heller inga nationella kunskaps- och erfarenhetsbanker som systematiskt samlar och sammanställer information om kostnader för och effekter av preventionsåtgärder på kommunal nivå. Kort sagt, det finns ingen svensk motsvarighet till WSIPP.

Det kan naturligtvis vara mycket svårare att i en liten kommun på ett ambitiöst sätt utveckla och utvärdera sociala investeringsprojekt. Men det är heller knappast vare sig önskvärt eller nödvändigt att alla kommuner gör allt. Det borde därför finnas stor anledning att ta regionala initiativ, vilket ju uppenbarligen redan skett i åtminstone fyra landsting/regioner. Detta kan både ske genom fonder som finansieras med regionala medel och genom att det på regional nivå sker en samordning och ges metodstöd till kommunala fonder. Exempelvis har Västra Götalandsregionen satt upp en fond med avsikt att finansiera enskilda projekt i regionen och har dessutom beslutat att använda de medel som finns tillgängliga under 2014 för att utveckla metoder för utvärdering av projekt som finansieras av den sociala investeringsfonden i Ale kommun.

6.7 Avslutning

I denna rapport har jag kunnat konstatera att det pågår ett brett arbete i svenska kommuner med att utveckla nya sätt att finansiera och organisera innovationsverksamhet kring sociala investeringar. Särskilt det initiativ som togs i Norrköping 2010 att inrätta en social investeringsfond har fått många efterföljare runt om i landet och ytterligare kommuner överväger att göra det. Verksamheten har stor bredd, inte bara inom socialtjänsten. I detta kapitel har jag föreslagit några modifieringar av Norrköpingsmodellen som jag tror kan göra det möjligt att ta vara på de fördelar som finns i detta arbetssätt men samtidigt ger det mer realistiska förutsättningar och undviker en överbetoning på åtgärder som främst ger kortsiktiga kommunfinansiella vinster.

Min sammanfattande bedömning är att detta arbetssätt har stor potential men också, nu när man har börjat komma igång, tydligt visar på grundläggande kunskaps- och kompetensbrister. I svenska kom-

särskilt offentligfinansiella effekter av sociala investeringar, men det har hittills inte varit aktuellt att göra det.

muner finns mycket liten erfarenhet av effektutvärderingar. Nationella myndigheter har varit ointresserade av att kunna belysa långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenser av åtgärdsprogram inom välfärdssektorerna och har heller inte arbetat med systematiska sammansättningar av erfarenheter från kommunala projekt. Det är därför hög tid för regering och sektorsmyndigheter som Socialstyrelsen och Skolverket att mer aktivt engagera sig i att stödja, och inte bara försöka styra, kommunernas innovationsverksamhet.

Referenser

- Agahi, N., Lagergren, M., Thorslund, M. & Wänell, S. E. (2005). Hälsoutveckling och hälsofrämjande insatser på äldre dar. En kunskapssammanställning. Statens folkhälsoinstitut, R 2005:6.
- Alvant, P., Elgemyr, M. & Gustafsson Figueroa, K. (2012). Att förebygga brott och problembeteenden i skolan. Brottsförebyggande rådet.
- Arnek, M. (2014). *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutveckling i offentlig sektor*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2014:7. Finansdepartementet.
- Bernfort, L. & Lundqvist, M. (2014). Är insatsen SkolFam lönsam? Utvärdering av SkolFam2 i Norrköpings kommun. Centrum för utvärdering av medicinsk teknologi (CMT). Avdelningen för hälso- och sjukvårdsanalys (HSA), Linköpings universitet.
- Ekström, E. (2013). Service trainee – halvtidsuppföljning. Arbetsmarknadskontoret Norrköpings kommun 11 april 2013.
- EU-kommissionen (2011). Europeiska sociala entreprenörskapsfonder. Faktapromemoria 2011/12: FPM80
- von Greiff, C., Sjögren, A. & Wieselgren, I.-M. (2012). En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Rapport 2012:2.
- Gyllensvärd, H. (2009). Fallolyckor bland äldre. En samhällsekonomisk analys och effektiva preventionsåtgärder. Statens folkhälsoinstitut, E 2009:01, Östersund.

- Fredriksson, P., Öckert, B. & Oosterbeek, H. (2013). Long-Term Effects of Class Size, *The Quarterly Journal of Economics*, 128(1), s. 249–285.
- Heckman, J. & Masterov, D. (2007). The productivity argument for investing in children. NBER working paper 13016. National Bureau of Economic Research, Washington DC.
- Hultkrantz, L. (2014). Bättre planering för olyckor. Slutrapport från projektet Effekter för säkerhetsarbete inom olycksområdet (ESS). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap MSB.
- Hultkrantz, L. (2015). *Att utvärdera sociala investeringar*. SNS Förlag.
- Hultkrantz, L. & Svensson, M. (2013). Towards open budget appraisal – a comparison of benefit–cost and cost–utility practices. Örebro universitet, Handelshögskolan, working paper.
- Häggroth, S. (2005). Staten och kommunerna. Rapport till Ansvarskommittén. Statens Offentliga Utredningar.
- IOM and NRC (2014). Considerations in applying benefit–cost analysis to preventive interventions for children, youth, and families. Workshop summary. US National Academy of Sciences.
- Jaldell, H. (2013). Cost–benefit analyses of sprinklers in nursing homes for elderly. *Journal of Benefit–Cost Analysis*.
- Källbom, L. (2014). Norrköpings sociala investeringsfond. *Socialmedicinsk Tidskrift* 91(3), s. 245–252.
- Lindström, H. (2009). Avskrivningar – avgränsning, värdering och nyttjandeperioder för immateriella och materiella anläggningstillgångar. Rådet för kommunal redovisning, www.rkr.se.
- Lundin, E. Åberg. I. (2014). Implementering av samverkansprojekt. En fallstudie av sociala investeringsfonden och Alla barn i skolan i Norrköpings kommun. Masteruppsats i statsvetenskap, Linköpings universitet.
- Manninen, E. (2014). Slutrapport för projektet Servicetraine. Arbetsmarknadskontoret Norrköping 2 juni 2014.
- Mejman, V. (2014). Guide för effektutvärdering av sociala investeringsprojekt. SKL Psykisk hälsa barn och unga.
- Neander, K. (2009). *Indispensable interaction: parents' perspectives on parent–child interaction and beneficial meetings*. Diss. Örebro universitet. Källered: Intellecta Infolog.
- Nerhagen, L., Hultkrantz, L., Li. C. & Svensson, M. (2015). The value of Life-Year Gains and the Love of Life Effect. Örebro universitet, working paper.
- Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2013). Trygghetens värde – sociala risker ur ett ekonomiskt perspektiv. Länsstyrelsen Dalarnas län. Rapport 2013:05.
- Norrköpings kommun (2010). Riktlinjer för hantering av Norrköpings kommuns sociala investeringsfond. Beslutad av kommunstyrelsen den 15 december 2010.

- Petersén, A. C. & Olsson, J.I. (2014). An evaluation paradox in social work? An empirical study of evaluation use in connection with temporary programmes in Swedish social work, *European Journal of Social Work*, 17:2, s. 175–191.
- Ryen, L. & Svensson, M. (2014a). The Willingness to Pay for a QALY: A Systematic Literature Review. *Health Economics* (e-pub.).
- Ryen, L. & Svensson, M. (2014b). Modelling the Cost Effectiveness of Impact-Absorbing Flooring in Residential Care Facilities. Örebro universitet (lic-upsats i nationalekonomi).
- SBU (2010). Program för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – en systematisk litteraturoversikt. Statens beredning för medicinsk utvärdering.
- Skagerberg, A. (2009). På vägen mot evidensbaserad praktik. Stockholms läns landsting. Rapport 2009-2.
- Skinnars, O. (2014). Södertälje kommuns sociala investeringsfond – utvärdering efter det första året. Kommunstyrelsens kontor, Södertälje kommun 14 april 2014.
- SKL (2009). Rätt insatser på rätt nivå för barn och unga med psykisk ohälsa – en kunskapsammansättning. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Socialstyrelsen (2008). *God kvalitet i socialtjänsten*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2007). Systematiskt arbete för äldres säkerhet – om fall, trafikolyckor och bränder. Västerås: Edita Västra Aros AB.
- Socialstyrelsen (2006). *God vård*. Socialstyrelsen.
- Svensson, M. & Hultkrantz, L. (2014). Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor – likheter och skillnader. Manuskript.
- Svensson, M. & Hultkrantz, L. (2013). The Willingness to Pay for a QALY and the Relation to Policy Decisions – Evidence from Sweden. Submitted to *Health Economics*.
- Thorén, K. (2012). Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. Riksdagens arbetsmarknadsutskott 2011/12:RFR 15.
- Tideman, E., Vinnerljung, B., Hintze, K. & Aldenius, A. (2011). Improving foster children's school achievements. Promising results from a Swedish intensive study. *Adoption and Fostering* 35, s. 44–56.
- Tordön, R., Långberg, B., Axelsson, U., Windelhed, E., Nordin Rappestad, C. & Wiman-Olsson, M. (2011). Projektrapport SkolFam2. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Österlind, K. (2011). Särskilt stöd i grundskolan. Skolverket.

